

politically active citizen. Arbitrary abuse of civil and political rights by the authorities, including the right to participate in public affairs, has caused most of the revolutions, including the Revolution of dignity in Ukraine. The article presents detailed characterization of political rights assigned in the Constitution of Ukraine: the freedom of membership in political parties and public organizations (art. 36); the rights to participate in state management, in national and local referendums, to elect freely and be elected to the state and local government bodies (Part. 1, Art. 38); equal access to the state service and service in local government bodies (p. 2, Art. 38); for peaceful meetings (art. 39), the individual or collective petitions, or personal appeal to the state authorities, local authorities (Art. 40) and others.

Key words: political rights and freedoms of man and citizen, the right to participate in state management, the right to participate in elections and referendum, the right to participate in peaceful activities, the right to participate in political parties.

УДК 347.73

М. Бліхар

Суб'єктний склад бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності

У статті йдеться про суб'єктний склад учасників бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності. Звернено увагу на виявлення тих особливостей, які дозволять виокремити суб'єктів бюджетних правовідносин, безпосередньо дотичних до ухвалення рішень щодо бюджетного інвестування. За результати дослідження автор дійшов висновку, що до складу суб'єктів бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності, потрібно віднести: 1) органи і посадові особи законодавчої та виконавчої влади; 2) органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, головних розпорядників бюджетних коштів, розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів.

Ключові слова: суб'єктний склад бюджетних правовідносин, бюджетні інвестиції, інвестиційні ресурси, бюджетне інвестування, публічні фінанси, фінансово-інвестиційні правовідносини.

Постановка наукової проблеми та її значення. Проблема суб'єктного складу бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності, заслуговує поглибленого дослідження, оскільки з'ясування їхніх особливостей, характеру взаємовідносин один з одним дозволить внести зрозумілість та ясність в питання про розмежування між ними повноважень, обов'язків та прав у сфері регулювання інвестиційної діяльності.

Виокремлення бюджетних інвестицій як особливого виду інвестицій обумовлено специфікою коштів, за рахунок яких відбувається інвестування. Однак до особливих рис бюджетного інвестування потрібно віднести й особливості правового статусу учасників суспільних відносин з надання коштів у вигляді інвестицій.

Мета і завдання статті. Визначаючи суб'єктний склад учасників бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності, ми звертатимемо увагу на виявлення тих особливостей, які дозволять виокремити суб'єктів бюджетних правовідносин, що мають безпосередній стосунок до ухвалення рішень стосовно бюджетного інвестування.

Аналіз дослідження цієї проблеми. Проблематиці класифікації суб'єктів бюджетних правовідносин у фінансовому праві присвячено чимало праць таких науковців: Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, О. А. Музика-Стефанчук, О. О. Дмитрик, А. С. Нестеренко, В. Д. Чернадчук, А. А. Нечай, Н. Я. Якимчук, Ю. О. Крохіна, О. А. Кузьменко, Г. В. Россіхіна та ін. Попри вагомий напруження у сфері бюджетних правовідносин, досі не розв'язано низку проблем, які потребують теоретичного обґрунтування, передовсім щодо суб'єктного складу бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Як зауважує С. М. Синчук, властивості суб'єктів права законодавець не вибирає хаотично чи довільно, вони зумовлені потребами і закономірностями суспільного розвитку. І цю властивість повідомляють

особам юридичні норми відповідно до потреб суспільного розвитку. Суть правосуб'єктності в тому, що вона визначає ті юридично значущі характеристики, володіння якими робить реальну особу (персонально-індивідуалізовану) носієм того чи іншого статусу [1, с. 79].

При цьому бюджетна правосуб'єктність характеризуватиметься як підгалузева, тому що саме коло відносин, що існують у сфері бюджетної діяльності, являє собою підгалузь фінансового права. Бюджетна правосуб'єктність, виділяючи осіб, які нас цікавлять, відкриває немовби новий етап у їх аналізі, окреслює коло обов'язків та прав, підстави правового статусу учасників бюджетних правовідносин [2, с. 325].

У бюджетних правовідносинах дієздатність суспільно-територіального утворення реалізується органами, наділеними бюджетною компетенцією, які представляють це утворення і діють від його імені. Такі суб'єкти, з одного боку, реалізують власні суб'єктивні бюджетно-процесуальні права, а з іншого – суб'єктивні матеріальні бюджетні права відповідного суспільно-територіального утворення.

Авторитетний дослідник бюджетних правовідносин в Україні В. Д. Чернадчук обґрунтовує позицію щодо наявності і проблемних питань суб'єктного складу бюджетних правовідносин, і особливостей окремих категорій цих суб'єктів, які обумовлені змінами, що відбулися у сфері бюджетної діяльності [3, с. 11].

У Бюджетному кодексі України встановлено, що учасниками бюджетного процесу (а отже, і суб'єктами бюджетних правовідносин) є органи та посадові особи, що наділені бюджетними повноваженнями. Бюджетні повноваження – це права й обов'язки учасників бюджетних правовідносин [4, с. 123] чи права й обов'язки учасників бюджетних правовідносин з управління бюджетними коштами [5, с. 129]. Зважаючи на це, нам видається, що основною рисою, яка має розрізняти суб'єктів бюджетних правовідносин, є саме бюджетні повноваження, а в контексті нашого дослідження це бюджетні повноваження щодо інвестиційної діяльності.

Отже, до особливих рис, що характеризують бюджетні відносини, варто віднести значно звужене, порівняно з іншими фінансовими правовідносинами, коло їх суб'єктів. Як зазначають із цього приводу науковці, «суб'єктами у бюджетних правовідносинах є тільки державні органи, підприємства й організації, які одержують асигнування з бюджету, складають, розглядають або затверджують бюджет» [6, с. 121]. Зокрема, учасниками бюджетних відносин не є фізичні особи, оскільки згідно з чинним законодавством вони не можуть безпосередньо отримувати кошти з бюджетів будь-якого рівня на власне фінансування [7, с. 60–61]. Їх взаємовідносини з бюджетом опосередковуються через податкові, кредитні або трудові правовідносини [2, с. 327].

В. Д. Чернадчук також пропонує розширити коло суб'єктів бюджетних правовідносин, віднісши до них фізичних та юридичних осіб, які не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів) [3, с. 12]. Таким особам бюджетні кошти надаються лише через розпорядників бюджетних коштів, вони підлягають введенню до мережі головних розпорядників або розпорядників бюджетних коштів. Одержувачам бюджетних коштів відкриваються та ведуться рахунки в органах Державного казначейства; вони є підконтрольними суб'єктами, а також притягаються до відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Для бюджетного інвестування характерне й те, що його суб'єктами виступають органи влади різного рівня, які є розпорядниками бюджетних коштів. З цього приводу ми відзначали, що під правовим статусом суб'єкта інвестиційних правовідносин розуміють систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення в системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємовідносин між ними [9, с. 304].

Важливим, на наш погляд, у визначенні суб'єктного складу бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності, є врахування такої підстави диференціації осіб, як їхній вольовий характер, адже саме він виражає правову волю цих суб'єктів.

Зауважмо, що проблематиці класифікації суб'єктів бюджетних правовідносин за вольовим критерієм у фінансовому праві присвячено чимало праць. Узагальнено погляди науковців зводяться до поділу суб'єктів бюджетних правовідносин на дві або три групи: колективні та індивідуальні суб'єкти або держава, колективні та індивідуальні суб'єкти. Відмінність лише в тому, що в першому випадку держава входить до групи колективних суб'єктів бюджетних правовідносин, а в другому – виступає окремим учасником цих правовідносин.

Під час визначення суб'єктного складу учасників бюджетного процесу, що стосуються інвестиційної діяльності, ми погоджуємося з думкою В. Д. Чернадчука про те, що держава та адміністративно-територіальні одиниці не є безпосередніми його учасниками, а реалізують свою

бюджетну правосуб'єктність через певні органи публічної влади [3, с. 27].

Однак ми схилиємося до позиції тих науковців, які поділяють досліджуваних суб'єктів на індивідуальні та колективні, із введенням до їх складу держави, яка хоч і не є їх безпосереднім учасником, а реалізовує свою бюджетну правосуб'єктність через певні органи публічної влади, все ж не може вийти зі складу цих суб'єктів, адже питання, пов'язані з бюджетною діяльністю (щодо прийняття і виконання бюджету, механізму бюджетного розподілення, інституту бюджетних повноважень, контролю за додержанням норм бюджетного законодавства тощо), становлять зміст основного фінансового закону держави – «Закону про Державний бюджет».

На думку О. А. Музики-Стефанчук та М. О. 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 [10, с. 247].

Варто вказати й на те, що питання про індивідуальні суб'єкти бюджетних правовідносин також є досить дискусійним в науковій літературі. Так, чимало вчених, повністю відкидаючи можливість участі фізичних осіб як суб'єктів бюджетних правовідносин, вважають, що на цій основі виокремлювати індивідуальних суб'єктів немає підстав. Натомість інша група науковців не узалежнює можливість виокремлення індивідуальних суб'єктів бюджетних правовідносин від факту вилучення фізичних осіб зі складу суб'єктів бюджетних правовідносин. Скажімо, А. Іванова із цього приводу зазначає: «Якщо вести мову про виконання відповідних функцій у сфері бюджетної діяльності окремими посадовими особами, то у такому випадку необхідно визнавати і фізичних осіб як учасників бюджетних правовідносин. Наприклад, міністр, що очолює свою структуру і тому є розпорядником бюджетних коштів відповідного рівня, повинен щороку подавати до Верховної Ради України (зрозуміло, що це має відбуватися у ході відповідної стадії бюджетного процесу) бюджетний запит, тобто документ, що містить пропозиції з важливими обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для діяльності його структури на наступний бюджетний період» [2, с. 327], тому «індивідуальні суб'єкти також є учасниками бюджетних правовідносин, але діють у своїй, чітко визначеній законодавством, сфері» [2, с. 327].

На думку інших учених, «у бюджетних правовідносинах суб'єктами виступають ті індивідуальні суб'єкти, які є посадовими особами» [11, с. 25].

Бюджетний кодекс України називає й коло інших суб'єктів бюджетних правовідносин, зокрема, – розпорядники бюджетних коштів, які за обсягом наданих прав поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, бюджетні установи та одержувачі бюджетних коштів.

Під головним розпорядником бюджетних коштів у Бюджетному кодексі України розуміються бюджетні установи в особі їхніх керівників, які одержують повноваження шляхом установаження бюджетних призначень. Отже, розпорядники бюджетних коштів – це бюджетні установи в особі їхніх керівників, уповноважені на одержання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету. Розпорядник коштів бюджету нижчого рівня у своїй діяльності підпорядковується відповідному головному розпоряднику. Ці суб'єкти фактично виконують відповідну частину бюджету та забезпечують ефективне і цільове використання виділених в їх розпорядження бюджетних коштів.

Головні розпорядники бюджетних коштів наділені широкими повноваженнями, зокрема: 1) розробляють плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (зокрема заходи щодо реалізації інвестиційних програм (проектів)); 2) розробляють проект кошторису та бюджетні запити і подають їх Міністерству фінансів України чи місцевому фінансовому органу, доводять у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань відповідно до затверджених призначень і забезпечують управління бюджетними асигнуваннями. Також вони затверджують бюджетні призначення у відповідному бюджеті, мають право витрачати кошти бюджету на утримання апарату установи, на централізовані заходи, що здійснюються безпосередньо цією установою, розподіляти передбачені бюджетні кошти між розпорядниками нижчого рівня, а також затверджувати їх кошториси і плани асигнувань. В контексті ефективності інвестиційної діяльності актуальним є наділення головних розпорядників бюджетних коштів правом здійснювати внутрішній контроль за повнотою надходжень, одержаних розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і за тим, як вони витрачають бюджетні кошти.

Аналіз чинного законодавства щодо регулювання інвестиційної діяльності та бюджетних правовідносин наводить на думку про те, що колективні суб'єкти – це найбільше коло суб'єктів бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності, і до них належать організовані,

відокремлені, самоврядні групи людей, наділені правами вступати у відносини з іншими суб'єктами інвестиційних відносин персоніфіковано, як єдине ціле.

У контексті проблематики дослідження основним, на нашу думку, критерієм виділення тих чи інших суб'єктів як учасників інвестиційної діяльності є наявність у них бюджетних повноважень щодо управління бюджетними коштами, спрямованими на інвестиційну діяльність. Під управлінням такими бюджетними коштами розуміємо сукупність дій учасників бюджетного процесу щодо планування майбутнього надходження та витрачання бюджетних коштів на інвестиційну діяльність, використання бюджетних коштів на інвестиції, а також здійснення бюджетного контролю, спрямованого на забезпечення цільового, ефективного та раціонального використання бюджетних коштів, спрямованих на інвестиційну діяльність.

З урахуванням зазначеного та з уваги на позицію В. Д. Чернадчука про те, що за ступенем участі в бюджетних правовідносинах суб'єктів цих правовідносин варто поділяти на безпосередніх та опосередкованих, вважаємо, що суб'єктний склад бюджетних правовідносин, які стосуються інвестиційної діяльності, потрібно визначати відповідно до таких ознак: наявність бюджетного повноваження в обсязі, необхідному для ухвалення рішень, що стосуються інвестиційної діяльності, та можливість розпоряджатися, управляти бюджетними коштами. Отож не всі суб'єкти бюджетних правовідносин можуть входити до складу суб'єктів бюджетних правовідносин, що беруть участь в інвестиційній діяльності.

До суб'єктів бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності, можна віднести, на наше переконання, індивідуальні та колективні суб'єкти, які наділені бюджетними повноваженнями щодо планування, майбутнього надходження, розподілу та витрачання бюджетних коштів на інвестиційну діяльність, здійснення відповідного контролю.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Спираючись на вищевикладені думки науковців та враховуючи власне бачення, пропонуємо таку класифікацію суб'єктів бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності:

I група – пасивні суб'єкти – держава та адміністративно-територіальні одиниці, які безпосередньо не беруть участі в бюджетній інвестиційній діяльності, а делегують відповідним органам публічної влади свої повноваження;

II група – активні суб'єкти-організатори – органи публічної влади (органи державної влади та органи місцевого самоврядування), які діють від імені держави та від імені територіальних громад у межах своєї компетенції (уповноважені суб'єкти) або від власного імені в межах своїх повноважень (зобов'язані суб'єкти);

III група – безпосередні суб'єкти – реалізатори – розпорядники та одержувачі бюджетних коштів. Для здійснення інвестиційних програм і проектів, які або повністю реалізуються за кошти бюджету, або за опосередкованою участю держави, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів.

За таких умов до складу суб'єктів бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності, потрібно віднести:

1. Органи і посадові особи законодавчої (представницької) та виконавчої влади, а саме: Верховну Раду України, Комітет Верховної Ради з питань бюджету як профільний комітет Верховної Ради України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Рахункову палату, Державне казначейство України, Національний банк України, Контрольно-ревізійну службу України, місцеві ради тощо;

2. Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, головних розпорядників бюджетних коштів, розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів, із введенням до їх структури бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів.

В аспекті бюджетної інвестиційної діяльності кожен з вищенаведених суб'єктів здійснює певні повноваження, які тією чи іншою мірою впливають на її ефективність.

Джерела та література

1. Синчук С. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти: моногр. / С. Синчук. – Львів: Вид-во ЛНУ ім. І. Франка, 2015. – С. 79.
2. Іванова А. Класифікація суб'єктів бюджетного права / А. Іванова // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2010. – № 3. – С. 324-330.
3. Чернадчук В. Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. Д. Чернадчук. – К., 2010. – 42 с.
4. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / В. І. Антипов, Л. К. Воронова, Н. В. Воротіна

- та ін.; за заг. ред. П. В. Мельника. – К., 2003. – 416 с.
5. Кучерявенко М. П. Фінансове право України: підруч. / М. П. Кучерявенко. – Х.: Право, 2013. – 400 с.
6. Музика-Стефанчук О. А. Сучасні проблеми тлумачення норм фінансового права України / О. А. Музика-Стефанчук, А. А. Мазниця. – Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня Рута», 2014. – 232 с.
7. Бюджетная система Российской Федерации / под ред. Г. Б. Поляка. – М.: Ювити-Дана, 1999. – 550 с.
8. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: моногр. / К. В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.
9. Бліхар М. М. Правовий статус інвестора як суб'єкта інвестиційних відносин / М. М. Бліхар // Митна справа. – 2013. – № 4 – С. 304.
10. Музика-Стефанчук О. А. Окремі питання правопорушень та вини суб'єктів бюджетних правовідносин / О. А. Музика-Стефанчук, М. О. Федоров // Порівняльно-аналітичне право: електр. наук. фах. вид. – 2013. – № 31. – С. 246-249. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/3-1_2013/7/Muzyka-Stefanchuk%20O.A..pdf.
11. Правове регулювання місцевих фінансів в Україні / [О. В. Солдатенко, В. І. Антипов, О. А. Музика-Стефанчук та ін.]; за заг. ред. О. В. Солдатенко. – К.: Алерта, 2011. – 244 с.

Бліхар М. Суб'єктний состав бюджетных правоотношений, касающихся инвестиционной деятельности. В статье рассмотрен субъектный состав участников бюджетных правоотношений, касающихся инвестиционной деятельности. Обращено внимание на выявление тех особенностей, которые позволят выделить субъектов бюджетных правоотношений, непосредственно касающихся принятия решений по бюджетному инвестированию. По результатам исследования автор пришел к выводу, что в состав субъектов бюджетных правоотношений, касающихся инвестиционной деятельности, следует отнести: 1) органы и должностные лица законодательной (представительной) и исполнительной власти, а именно: Верховную Раду Украины, Комитет Верховной Рады по вопросам бюджета как профильный комитет Верховной Рады Украины, Президента Украины, Кабинет Министров Украины, Министерство финансов Украины, Министерство экономического развития и торговли Украины, Счетной палате, Государственное казначейство Украины, Национальный банк Украины, Контрольно-ревизионной службе Украины, местные советы и тому подобное; 2) органы местного самоуправления, местные государственные администрации, главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств всех уровней, с введением в их структуру бюджетных учреждений и получателей бюджетных средств. В аспекте бюджетной инвестиционной деятельности каждый из вышеприведенных субъектов осуществляет определенные полномочия, которые в той или иной степени влияют на ее эффективность.

Ключевые слова: субъектный состав бюджетных правоотношений, бюджетные инвестиции, инвестиционные ресурсы, бюджетное инвестирование, публичные финансы, финансово-инвестиционные правоотношения.

Blikhar M. Subjects Composition of the Budgetary Legal Relations in the Investment Activities. The article studies the subjects structure of the budget legal relationships concerning investment activities. In the focus of attention is the identification of those features that differentiate the budgetary legal subjects who participate directly in making the decisions on the budget investments. According to the author's conclusions the structure of entities of budgetary legal relations regarding investment, should include: 1. The authorities and officials of legislative (representative) and executive bodies, namely the Verkhovna Rada of Ukraine, the Verkhovna Rada Budget Committee as profile committee of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of Finance of Ukraine, Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, the Accounting Chamber, the State Treasury of Ukraine, the National Bank of Ukraine, the Control and Auditing service of Ukraine, local councils etc. 2) Local authorities of self-governance, local state administrations, the chief administrators of budget funds of all levels, with the introduction of budgetary institutions and recipients of budget funds to their structure. In terms of fiscal investment each of the above mentioned institutions exercises certain powers which to some extent influence the effectiveness of the process.

Key words: entities of budgetary legal relations, budgetary investments, investment funds, investment budget, public finance, financial and investment relationship.