

Ханко Ю. Б.,

аспірант

Класичного приватного університету

ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ПУБЛІЧНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ТА КОЛА ЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Анотація. У статті автор досліджує повноваження органів державної влади як суб'єктів фінансового права у сфері інвестування, пропонує внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у сфері бюджету, фінансів і цін в частині можливостей відповідної місцевої ради щодо затвердження в складі місцевого бюджету витрат на здійснення інвестиційної діяльності. Також автор зазначає, що держава як суб'єкт публічних інвестиційних правовідносин володіє фінансовою правоздатністю, обумовленою необхідністю реалізації публічних завдань, що стоять перед нею, і реалізовується у сфері створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності. Органи державної влади можуть бути розглянуті як самостійні суб'єкти інвестиційних правовідносин тільки за умови реалізації ними функцій державного замовника будівництва і об'єктів для державних потреб, а також цільових, науково-технічних й інвестиційних програм і проектів у встановленій сфері діяльності органу державної влади

Ключові слова: інвестиційні правовідносини, інвестиційна діяльність, держава, фінансові ресурси, бюджетна система, капітальні вкладення, фінансове право, державне інвестування

Вступ. Одним з аспектів правового регулювання будь-яких суспільних відносин є встановлення кола можливих учасників. Публічна інвестиційна діяльність не є винятком. Природно, що у зв'язку з цим, виникають питання стосовно того, хто є суб'єктами публічного інвестиційного правовідношення, які характерні риси цих суб'єктів тощо.

Мета статті – визначити суб'єкти публічних інвестиційних правовідносин та їхні повноваження у сфері інвестиційної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Питанням публічних інвестиційних правовідносин та розвитку інвестиційної діяльності держави приділяли увагу такі науковці у галузі фінансового права, як: Д.А.Бекерська, Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, О.Ю. Грачова, І.Б. Заверуха, М.В. Карасьова, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаєнко, Ю.А. Ровинський, Л.А. Савченко, Р.Й. Халфіна, Н.І. Хімічева, С.Д. Ципкін, Н.Я. Якимчук.

У правовій науці визначення поняття «суб'єкт правовідносин» розроблялося, виходячи з поняття «суб'єкт права».

Під «суб'єктом права» слід розуміти 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 залишається 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. В.В. Сухонос ототожнював поняття ці поняття, відзначаючи, що достатньо терміна «суб'єкт права» для позначення як особи, здатної стати носієм прав і обов'язків, так й особи, яка вже бере участь у правовідносинах [2, с. 234]. Н.І. Матузов, хоч і з певними застереженнями, але розцінював аналізовані поняття як рівнозначні [6, с. 517]. М.М. Марченко зазначає, що «в сучасній юридичній літературі поняття «суб'єкт права» найчастіше використовується як синонім до термінів «суб'єкт» або «учасник правовідносин» [5, с. 645].

Погляди іншої групи вчених базуються на тому, що суб'єктом правовідносин є реальний учасник конкретних правовідносин, водночас поняття «суб'єкт права» є набагато змістовнішим і ширшим за «суб'єкт правовідносин». Зрозуміло, що термін «суб'єкт правовідносин» за своїм буквальним змістом відображає фактичну участь суб'єкта права в правовідношенні, тобто демонструє його певним чином. Уже з цього видно, що зміст цих понять не ідентичний. Водночас, ці поняття, безумовно, перебувають у тісному взаємозв'язку: суб'єкт права може бути суб'єктом правовідносин, суб'єкт правовідносин завжди є суб'єктом права.

До всього іншого, слід додати, що Р.О. Халфіна вважає найбільш прийнятним поняття «учасник правовідносин», оскільки воно відображає реальну участь суб'єкта права [11, с. 210]. Проте для цілей цього дослідження ці термінологічні тонкощі не мають істотного значення, у зв'язку з цим 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 їхні органи влади, за якими фінансовим законодавством визнано особливу юридичну властивість (якість) правосуб'єктності, що дає можливість брати участь у різних фінансових правовідносинах. У відповідності до специфіки цієї статті інтерес становить розгляд статусу держави в цілому, її адміністративно-територіальних одиниць та органів державної влади в інвестиційній сфері як безпосередньо суб'єктів інвестування.

Чинне законодавство України як інвесторів 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 року № 1560-ХІІ інвестиційною діяльністю є сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій. Інвестиційна діяльність провадиться на основі таких аспектів:

- інвестування, що здійснюється громадянами, недержавними підприємствами, господарськими асоціаціями, спілками й товариствами, а також громадськими й релігійними

організаціями, іншими юридичними особами, заснованими на колективній власності;

- державного інвестування, що здійснюється органами державної влади за рахунок коштів державного бюджету, позичкових коштів, а також державними підприємствами та установами за рахунок власних і позичкових коштів;

- місцевого інвестування, що здійснюється органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевих бюджетів, позичкових коштів, а також комунальними підприємствами та установами за рахунок власних і позичкових 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.

Відповідно до ч. 6 ст. 2 цього Закону державне інвестування державних інвестиційних проєктів із використанням державних капітальних вкладень та/або кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії, здійснюється відповідно до вимог бюджетного законодавства.

Місцеве інвестування та підтримка реалізації інвестиційних проєктів 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 у статутному капіталі юридичної особи, яка отримує таке інвестування за рахунок бюджетних коштів залежно від обсягу вкладених інвестицій.

Проте, на нашу думку, інвесторами 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 за допомогою реалізації своєї фінансової правосуб'єктності, яка для публічно-правових утворень є поєднанням фінансової правоздатності та дієздатності розкривається в їхній компетенції.

У конкретному фінансовому правовідношенні дієздатність держави й адміністративно-територіальної одиниці припадає на частку органів публічної влади, що представляють їх у цих відносинах.

В.Д. Чернадчук вважає, що держава як учасник інвестиційних відносин має спеціальну правоздатність, яка визначається нормами як приватного, так і публічного права [2, с. 301]. На думку Л.К. Воронової, фінансову правоздатність держави слід назвати цільовою, оскільки вона впливає з тієї функції носія публічної влади, яку виконує держава в інтересах всього суспільства [10, с. 45].

А.О. Монаєнко зазначає, що будь-який суб'єкт фінансового права, зокрема й держава, є правосуб'єктом відповідно до тих прав й обов'язків, які для нього встановлені законом 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 стосовно грошових фондів. Проте держава

не може самостійно реалізовувати фінансові права й нести фінансові обов'язки, які їй належать. 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 їхніх посадових осіб є похідною від правосуб'єктності держави [8, с. 155].

А.О. Монаєнко розрізняє фінансову правосуб'єктність держави й правосуб'єктність органів публічної влади у сфері фінансів. Таке розмежування, на його думку, обумовлене тим, що держава є, насамперед, суспільно-територіальним суб'єктом фінансового права, а органи публічної влади - групою колективних суб'єктів фінансового права [8, с. 156].

На нашу думку, основна функція держави в інвестиційній сфері з точки зору соціальної політики полягає в тому, що держава повинна виступати організатором інвестиційного процесу і його головним інвестором.

Спираючись на вищевикладене, можемо зробити висновок про те, що держава, як суб'єкт інвестиційних відносин, володіє цільовою правоздатністю, зумовленою необхідністю реалізації публічних фінансових завдань, що стоять перед нею й що реалізуються в сфері створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності та державного інвестування. Компетенція держави у сфері фінансової діяльності (зокрема й інвестиційної як її різновиду) виражається в її суверенних правах і правах держави-власника, тобто держава, реалізуючи свій суверенітет в галузі публічних фінансів, одночасно реалізовує й свій статус власника.

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

Таким чином, під час інвестування 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 необхідно зазначати в інвестиційних законах як інвесторів.

Проте фінансово-правовий статус держави-інвестора не обмежується повністю бюджетними повноваженнями. Він, на відміну від державного казначейства, може реалізуватися і в іншій сфері управління державною власністю, наприклад, під час надання згоди державним унітарним підприємствам на інвестування нерухомого майна. Суб'єктом фінансового права є не тільки держава в цілому, але і її адміністративно-територіальні одиниці зокрема, які також наділені компетенцією у сфері публічної фінансової (інвестиційної) діяльності держави, виступають скарбницею (носія майнових інтересів) і владним суб'єктом. На нашу думку, за допомогою адміністративно-територіальних одиниць реалізовується 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 зазначає, 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 їхнім 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 й управління місцевим боргом [12, с. 132].

Крім того, А.С. Шухнін визначив, що бюджетна діяльність органів місцевого самоврядування є заснованою на правових нормах сукупністю систематично здійснюваної органами місцевого самоврядування планомірної реалізації функції мобілізації, розподілу (перерозподілу), використання та контролю централізованого грошового фонду 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 [12, с. 133].

Ця обставина дозволяє розглядати адміністративно-територіальні одиниці суб'єктами інвестиційних правовідносин у тих же випадках, що й державу загалом, тільки з коштами грошових фондів комунальної форми власності. Держава як така не здатна своїми діями набувати й здійснювати фінансові права, а також створювати й виконувати обов'язки. Від її імені завжди діють органи державної влади в межах їхньої компетенції, встановленої нормативно-правовими актами, що й визначають правовий статус цих органів. Характеризуючи останні, необхідно враховувати, що практично від їхнього імені діють посадові особи, які не є державними органами. Саме їхня свідомість і воля дозволяють діяти державі як суб'єкту права.

Визнаючи державу суб'єктом інвестиційних правовідносин, не можна обійти 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, бо, реалізуючи інвестиційні повноваження, інвестор здійснює акт відчуження майна, тобто його передання іншій особі, як правило, у власність. До всього іншого слід зазначити, що 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, розділяється на такі 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 визнаються представницькі органи державної влади, які здійснюють розпорядження цими коштами від імені суспільно-територіальних утворень. Право представницьких органів

розглядати й затверджувати бюджети відповідних рівнів закріплено в ст. 1 Бюджетного кодексу України, яким визначаються основні поняття. Так, рішення про місцевий бюджет - це нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження 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;

У фінансово-правовій літературі зазначається, що представницькі органи публічної влади, розглядаючи й затверджуючи відповідні бюджети, здійснюють визначення волі відповідного суспільно-територіального утворення на розпорядження бюджетними коштами. Виходячи з цього, слід визнати, що повноваження держави стосовно 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.

До повноважень представницьких органів публічної влади у сфері інвестування чинне законодавство України, зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР зараховує такі: вирішення питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, зокрема з іноземними інвестиціями, відповідно до законодавства; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території; сприяння у створенні спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів на основі законодавства; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць; сприяння інвестиційній діяльності на території району, області.

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 із розширеним відтворенням, а також на погашення місцевого боргу.

Крім того, на нашу думку, слід розробити та внести відповідні зміни до ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у сфері бюджету, фінансів і цін щодо можливостей для відповідної місцевої ради затвердження в складі відповідного місцевого бюджету витрат на здійснення інвестиційної діяльності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; здійснення впливу від 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 міжмуниципальних 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, що виділяються на спільне інвестування з державою тощо.

Проте слід зазначити, що виведення будь-якого органу влади з числа тих, хто діє від імені держави, і тим самим звільнення його від відповідальності було б помилкою. Зараз 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 року № 2456-VI під час виконання державного й місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. Казначейство України забезпечує обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого в Національному банку України. Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:

1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників й одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до чинного законодавства;

2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень під час зарахування надходжень бюджету, взяття бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійснення платежів за цими зобов'язаннями;

3) ведення бухгалтерського обліку й складання звітності про виконання бюджетів із дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України;

4) здійснення інших операцій із бюджетними коштами.

Відповідно до ст. 32 Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України. Міністерство фінансів України відповідає за складання проекту цього закону, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні два бюджетні періоди.

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 його розпорядженням за допомогою здійснення операцій касового виконання державного бюджету в частині списання коштів з єдиного казначейського рахунку [7, с. 23].

Таким чином, Кабінет Міністрів України реалізовує волю законодавця – Верховної Ради України щодо 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 й обов'язків стосовно державного майна, яким вона розпоряджається в процесі виконання бюджету.

Водночас, відповідно до п. 3.2 рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням 54-ьох народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ч. 2 ст. 52, ч. 3 ст. 53, ч. 2 ст. 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень ч. 1 ст. 93, ч. 2 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 року № 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 (ч. 2 ст. 96, ч. 1 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 ч. 1 ст. 85, ч. 1 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» регламентує діяльність Верховної Ради України щодо реалізації її конституційних повноважень на цій стадії бюджетного процесу;

– глава 8 «Виконання Державного бюджету України» регламентує діяльність Кабінету Міністрів України щодо його конституційного обов'язку забезпечувати виконання Державного бюджету України;

– глава 9 «Внесення змін до закону про Державний бюджет України» регламентує цю процедуру як окрему самостійну стадію бюджетного процесу щодо коригування складових частин Державного бюджету України в період його виконання.

Кожна із зазначених стадій має відповідне конституційне підґрунтя (п. 4 ч. 1 ст. 85, ст. 96, 97, п. 6 ст. 116 Конституції України).

Відповідно до п. 2 Рішення Конституційного Суду України в 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 року № 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 ч. 1 ст. 85; п. 1 ч. 2 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 в 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.

Водночас 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, ними є такі: Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Головне управління Державного казначейства України, податкові органи та інші.

Отже, Конституційний Суд України у своїх вищенаведених рішеннях підкреслив, що право розпорядження бюджетними коштами належить уповноваженим органам влади, які виконують бюджет.

На підставі вищевикладеного можемо зробити висновок про те, що під час інвестування за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів у 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) входить до повноважень Кабінету Міністрів України, а за певних умов, і до інших виконавчих органів державної влади, наприклад, Міністерства фінансів України.

Головним же органом державної влади, який здійснює управління й розпорядження об'єктами державної власності від імені держави, 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 року № 4107-VI Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що реалізовує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, зокрема 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.

Відповідно до ст. 4 зазначеного Закону до основних завдань Фонду державного майна України належить управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави в статутних капіталах господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію та затверджено план приватизації або план розміщення акцій; товариств, утворених у процесі перетворення (зокрема шляхом корпоратизації) державних підприємств, що належать до сфери його управління, а також товариств, утворених за участю Фонду державного майна України.

Відповідно до ст. 5 вищенаведеного Закону Фонд державного майна здійснює повноваження власника державного майна, зокрема 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.

Також Фонд державного майна України виступає відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» з боку держави засновником та учасником підприємств, утворених на базі об'єднання майна різних форм власності або в разі придбання державою пакетів акцій (часток, паїв) в інших власників; представляє інтереси України з питань визнання прав і регулювання відносин власності та використання державного майна відповідно до законодавства; визначає право власності держави на майно, розташоване на території України; майнові права та інші активи підприємств, установ та організацій колишнього союзного підпорядкування, які під час утворення господарських товариств передаються до їхнього 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 проводить таку діяльність:

- 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 року № 794-VII до основних завдань Кабінету Міністрів України належить забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, зокрема амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки й природокористування.

Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 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 із державним боргом та надання за рішенням Кабінету Міністрів України державних гарантій, Міністр фінансів України має право брати зобов'язання від імені України, пов'язані зі здійсненням таких запозичень та правочинів, зокрема щодо відмови від суверенного імунітету в можливих суперечках стосовно таких зобов'язань.

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 винятково в 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.

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 установлено 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». За

таких умов передання бюджетних призначень здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України (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 із 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 й проектами регіонального розвитку затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету впродовж тримісячного терміну з дня набрання чинності Закону.

Проте органи Державного казначейства України та Фонду державного майна України не є єдиними органами державної влади, що діють безпосередньо від імені держави у сфері інвестування. До них можна також зарахувати й інші центральні органи виконавчої влади на чолі з Урядом України (вищим виконавчим органом державної влади України).

Так, відповідно до п. 4 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375, Міністерство фінансів України здійснює таке:

- заходи (зокрема фінансові операції) щодо забезпечення виконання фінансових та інших зобов'язань держави, що впливають із членства України в 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 з гарантування 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 із 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 сфері функціонування Міністерства фінансів;
- розробляє план діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетних періоди (зокрема 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 року № 459, Міністерство економічного розвитку є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку й торгівлі, державну промислово-політичну, 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, зокрема з управління державними інвестиціями. Мінекономрозвитку у сфері інвестування виконує таку діяльність:

- розробляє в межах повноважень, передбачених законом, проекти нормативно-правових актів у сфері інвестиційної діяльності, зокрема стосовно 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 їхнього 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 у встановленому 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 (далі - регіональні центри) з метою підтримки інвестиційного розвитку регіонів та організації надання суб'єктам інвестиційної діяльності послуг, пов'язаних із підготовкою та реалізацією інвестиційного проекту, за принципом «єдиного вікна».

Що стосується місцевих органів виконавчої влади, які беруть участь в інвестиційній діяльності держави, то вони, відповідно

до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV, здійснюють в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності.

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. Колодія, компетенцією називається коло справ, віднесених до відання державного органу, а також коло повноважень здійснення певного виду владних дій адміністративно-розпорядчого або правоохоронного, а іноді й нормоустановчого характеру [3, с. 56]. Деякі вчені розширюють поняття компетенції, зараховуючи до нього, окрім владних повноважень, права й обов'язки органу здійснювати певні управлінські функції (зокрема планування, регулювання, контролю). Так, М.В. Цвік зазначає, що компетенцію державного органу становить коло здійснюваних ним управлінських функцій (предмет відання) і обсяг необхідних для їхньої реалізації повноважень (обов'язків і прав) [4, с. 67].

Більш широке визначення компетенції дає Ю.А. Ведерников, котрий розглядає її як межі, можливий в правових відносинах обсяг реалізації виконавчої влади, функціональні особливості застосовуваних засобів державного управління [1, с. 32].

Ю.М. Старілов, визначаючи компетенцію межами відання й здійснення владних повноважень, що складають той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на відповідний орган влади, виділяє такі її елементи: 1) завдання державної організації; 2) функції; 3) установлені нормативно-правовими актами права, обов'язки, обсяг правової відповідальності; 4) форми й методи роботи організації стосовно її завдань, функцій, прав й обов'язків [9, с. 223].

Незважаючи на розмаїття точок зору з питань «компетенції», багато науковців сходяться на тому, що компетенція державного органу містить права й обов'язки цього органу, пов'язані із здійсненням державного управління певної сфери, відповідно до чого мають владний характер.

Аналіз фінансового та інвестиційного законодавства показує, що для багатьох органів державної влади державне інвестування становить частину їхньої компетенції. Водночас органи державної влади можуть бути розглянуті як самостійні суб'єкти державного інвестування (суб'єкти фінансового права) за умов реалізації ними таких функцій:

- державного замовника, який володіє необхідними коштами й повноваженнями для укладення державних контрактів на виконання підрядних будівельних і проектних робіт, пов'язаних з будівництвом і ремонтом об'єктів виробничого й невиробничого характеру, призначених для задоволення потреб населення, що до того ж фінансуються 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 зазначеного органу державної влади;
- державного замовника цільових, науково-технічних та інвестиційних програм і проектів у встановленій сфері діяльності державного органу, зокрема для задоволення потреб його підвідомчих організацій.

Таким чином, отримання органом державної влади статусу державного замовника є підставою для розгляду його як державного інвестора.

Водночас, як показує аналіз чинного законодавства України, майже всі органи виконавчої влади наділені повноваженнями щодо реалізації вищевказаних функцій, тобто можуть виступати державними замовниками й, відповідно, є державними інвесторами.

Аналіз суб'єктного складу інвестиційних правовідносин у сфері державного інвестування дозволяє розглядати державних інвесторів в широкому й вузькому значеннях.

У широкому розумінні до них можна зарахувати державу; адміністративно-територіальні одиниці; органи державної влади на національному та регіональному рівнях, що виступають в правовідносинах як від імені держави, так і від свого імені, а також державні унітарні підприємства; організації; установи та державні корпорації. Усі вони певною мірою, в межах покладених на них завдань, беруть участь у плановому розподілі та використанні коштів, призначених для державних інвестицій. Проте їхні 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 дозволяє врахувати всю палітру й багатоманітність їхніх видів і, у зв'язку з цим, здійснювати диференційоване фінансово-правове регулювання інвестиційної діяльності держави за суб'єктами.

Висновки. Розгляд особливостей суб'єктного складу публічних інвестиційних правовідносин, що виникають у сфері інвестиційної діяльності держави, дозволило прийти до певних висновків.

По-перше, держава в цілому як суб'єкт публічних інвестиційних правовідносин володіє фінансовою правоздатністю, обумовленою 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 стосовно надання бюджетних інвестицій, бюджетних кредитів, створення та управління коштами державних фондів; у відносинах із розгляду й затвердження бюджету, а також стосовно управління державним майном.

По-друге, органи державної влади можуть бути розглянуті як самостійні суб'єкти інвестиційних правовідносин лише за умови реалізації ними функцій державного замовника будівництва і об'єктів для державних потреб, а також цільових, науково-технічних й інвестиційних програм і проектів у встановленій сфері діяльності органу державної влади.

По-третє, державні інвестори як суб'єкти публічних інвестиційних правовідносин можуть бути розглянуті в широкому й вузькому значеннях. У широкому сенсі до них зараховують 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 виступають представницькі органи державної влади та виконавчі органи державної влади із спеціальною компетенцією в зазначеній сфері діяльності.

Література:

1. Ведерніков Ю.А., Грегул В.С. Теорія держави і права: навч. посіб. 4-те вид., доп. і переробл. Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 224 с.
2. Чернадчук В.Д., Сухонос В.В., Чернадчук Т.О. Інвестиційне право України: навчальний посібник. Суми - Київ: Університетська книга, Княгиня Ольга, 2005. 384 с.
3. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л. та ін.; за ред. В.В. Копейчикова. Стер. вид. - Київ: Юрінком Інтер, 2001. 320 с.
4. Загальна теорія держави і права: підруч. / За ред. М.В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
5. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. Москва, 2006. 760 с.
6. Матузов Н.И. Правовые отношения. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Матько. 720 с.
7. Монаснюк А.О. Бюджетне право України: навч. посіб. Запоріжжя: КПУ, 2009. 480 с.
8. Монаснюк 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.
9. Старилев Ю.Н. Модернизация государства и административного права: поиск концепции. Юридические записки. 2012. № 2 (25). С. 222–232.
10. Фінансове право України: навчальний посібник для студ. вищ. навч. закл. / Л.К. Воронова, М.П.Кучерявенко, Н.Ю.Пришва та ін. Київ: Правова єдність, 2009. 280 с.
11. Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права. Вопросы советского административного и финансового права. Москва: Изд-во Академии наук СССР, 1952. С. 210–213.
12. Шухнін А.С. Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади: розмежування їх публічних інтересів. Право та державне управління. 2012. № 2. С. 130–136.

Хапко Ю. Б. Определение субъектного состава публичных инвестиционных правоотношений и круга их полномочий

Аннотация. В статье автор исследует полномочия органов государственной власти как субъектов финансового права в сфере инвестирования, предлагает внести соответствующие изменения в Закон Украины «О местном само-

управлении в Украине» в сфере бюджета, финансов и цен в части возможности соответствующего местного совета утверждения в составе местного бюджета расходов на осуществление инвестиционной деятельности. Также автор отмечает, что государство как субъект публичных инвестиционных правоотношений обладает финансовой правоспособностью, обусловленной необходимостью реализации публичных задач, стоящих перед ней, и реализуется в области создания благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности. Органы государственной власти могут быть рассмотрены в качестве самостоятельных субъектов инвестиционных правоотношений только при условии реализации ими функции государственного заказчика строок и объектов для государственных нужд, а также целевых, научно-технических и инвестиционных программ и проектов в установленной сфере деятельности органа государственной власти.

Ключевые слова: инвестиционные правоотношения, инвестиционная деятельность, государство, финансовые ресурсы, бюджетная система, капитальные вложения, финансовая право, государственное инвестирование.

Khapko Yu. Determination of parties of public investment legal relations and the scope of their powers

Summary. The author considers in the article the powers of state authorities as subjects of financial law in the sphere of investment, proposes to make appropriate amendments to the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» in the field of budget, finance and prices in terms of the possibility of an appropriate local council of approval in the local budget expenses for investment activity. The author also notes that the state as a subject of public investment legal relationships has the financial capacity conditioned on the need to implement public tasks facing it and implemented in the field of creating favorable conditions for the development of investment activity. State authorities can be considered as independent subjects of investment legal relations only if they fulfill the functions of the state customer of buildings and facilities for state needs, as well as target, scientific and technical and investment programs and projects in the established sphere of activity of the state authority.

Key words: investment relations, investment activity, state, finance resources, budget system, capital investments, financial law, state's business.