

УДК 347.735

Н.А. ЗАЙЦЕВА, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ

Ключові слова: публічно-правова природа, державний кредит

Проблема досліджень державного кредиту відрізняється змістовною особливістю. З одного боку, це може бути напрямком аналізу окремого фінансово-правового інституту, з другого – частина комплексного аналізу відносин кредитування в цілому. Останній аспект найчастіше зустрічається в економічних дослідженнях при з'ясуванні природи фінансової діяльності чи фінансів у цілому. Саме таким чином проблеми державного кредиту розроблялися в наукових працях О.А. Родінової, О.Д. Василика, О.О. Єфимової, П.С. Пацурківського, Г.А. Тосуняна, О.І. Худякова та ін. Ці фахівці, характеризуючи відносини кредитування, досліджували лише окремі їх риси на прикладі державного кредиту, тобто, значну частину вихідних його положень розглядали лише як постановочні питання.

Тривалий час у фінансово-правовому плані проблеми державного кредиту, з публічно-правового боку не досліджувались. Звичайно, це не стосується переважної кількості підручників з фінансового та адміністративного права, де найбільш загальні положення цього фінансово-правового інституту містилися як окремі глави чи параграфи, що були необхідні для вивчення цих дисциплін. Такі підручники виходили за редакцією Л.К. Воронової, О.Ю. Грачової, М.П. Кучерявенка, Н.І. Хімічевої та ін. [1-3].

Рішучий злам стосовно вивчення проблем державного кредиту відбувся з появою публікацій О.В. Покачалової й І.Б. Заверухи. Саме вони зробили дослідження державного боргу, державного кредиту, правового режиму обігу державних цінних паперів предметом прискіпливої уваги. Фактично одночасно

ними в 2007 році були захищені дисертаційні роботи на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук із цього напрямку. Звісно, ця подія була неможлива без низки статей і монографій, які становлять собою основний масив для аналізу наукових поглядів при дослідженні правового регулювання державного кредиту.

Спираючись на позиції науковців щодо цієї проблеми, спробуємо з'ясувати публічно-правову природу відносин державного кредиту. Наше дослідження буде спрямовано на характеристику ролі держави, як суб'єкта цих відносин і як його організатора, з урахуванням суб'єктивної ролі й ролі тих органів, що її представляють та впливу на підстави виникнення та існування відносин державного кредитування.

З огляду на сказане, метою статті є дослідження публічно-правової природи державного кредиту; її новизна міститься в авторській позиції щодо зазначеної характеристики ролі держави, як суб'єкта цих відносин.

Публічно-правова природа останнього завжди залежала й залежить від розвитку суспільства в цілому, реформування й удосконалення державного механізму, змін у зв'язку з цим змісту юридичних відносин. Г.Ф. Шершеневич підкреслював, що розмежування приватного та публічного права базується на тому, що однакові за змістом відносини отримували то приватну, то публічно-правову форму. Починаючи із Середньовіччя, суспільна влада будувалася на приватних підставах. Суспільне управління тих часів (переважно мова йде про Середньовіччя) використовує як зразок велике приватне господарство.

Подальший розвиток суспільного та державного устрою, як нами встановлено, базувався на концентрації організованої сили у держави, знеціненню осіб, які керувалися приватними інтересами. Це знайшло відображення і стосовно розвитку фінансової системи. Збільшення державних потреб призвело до відокремлення державних коштів (які на перших етапах асоціювалися з коштами монархів), появі сталих надходжень, що формували централізовані грошові фонди. З'явилася обгрунтована та розгалужена

система державних потреб, фінансування яких і повинно було забезпечуватись із цього фонду.

Безумовно, існування фонду (казни), який будувався шляхом зустрічного руху, доходів і видатків, призвело до ситуацій, коли ці два канали не співпадали, і виникала необхідність покриття розривів, подолання або зменшення перевищення видатків над доходами. В цих умовах, як ми вважаємо, і почала зароджуватись ідея, а потім примітивні форми державного кредитування. Ці тенденції обумовили і певні якісні зрушення правової системи в бік публічного права. Такий процес відбувався, з одного боку, шляхом заміщення приватно-правових механізмів публічно-правовими конструкціями, з другого боку – за рахунок більш активного втручання публічного суб'єкта (держави) в приватно-правове регулювання. Як підкреслює Г.Ф. Шершеневич, окремі норми приватного права стають наскрізь пронизаними публічно-правовими принципами [4, с.167].

Варто звернути увагу на те, що навряд чи доцільно принципово протиставляти ці процеси один одному. В багатьох випадках розвиток як публічного, так і приватного права йшов у рамках певної єдності, оскільки мета і публічних, і приватних відносин була однаковою, розмежовувався лише засіб її виконання. Якщо в приватному праві це здійснювалося шляхом особистого самовизначення, то в публічному – за рахунок сукупної діяльності всього суспільства [2, с.211].

Публічне право, як на нас, здійснюючи вплив на суспільний розвиток, обумовило й відповідні зміни щодо суб'єктного складу, об'єктів та методів регламентування. Вплив на поведінку суб'єктів і відповідне забезпечення цього відбувалося через закріплення волі публічної особи – держави або особи, яка була наділена державною владою. Ще більше підсилювалась ця тенденція, коли заінтересованою особою виступала саме держава. Наявність коштів для забезпечення виконання її функцій було необхідною підставою для існування цього інституту в цілому, а відносини державного кредиту виокремились в одну із системоутворюючих підстав функціонування такої конструкції.

Всебічне регулювання будь-якого комплексу суспільних відносин правовими нормами передбачає участь у цьому декількох галузей права, які використовують власні методи регулювання, забезпечують притаманні виключно їм методи впливу на однорідні групи цих відносин. Відносини кредитування знаходяться на межі приватного й публічного права. Вважаємо за доцільне вести мову про триланкову систему впливу на відносини кредитування:

1. Диспозитивні методи забезпечують регламентування кредитування в режимі приватно-правових відносин. У цьому випадку йдеться, перш за все, про банківське кредитування, або інші форми останнього, що існують в умовах договірних відносин, рівності сторін.

2. Імперативні методи характеризують обов'язкову наявність у цих відносинах держави як провідного їх суб'єкта. При цьому держава встановлює режим, права й обов'язки суб'єктів і фактично наказує їм, яким чином будувати свою поведінку. За приклад такого різновиду відносин можна навести механізм податкового кредиту, коли платникові не надається альтернативи чи права вибору; він просто зобов'язаний укласти договір податкового кредиту. Цей механізм виникає й тоді, коли платник не може сплатити податок, тобто в нього немає вибору – платити чи не платити податок чи збір, бо він зобов'язаний укласти відповідну угоду.

3. Сукупність комплексу методів, які поєднують імперативне й диспозитивне регулювання, притаманне окремим відносинам у галузі правового регулювання, перш за все, стосується державного кредиту. З цього приводу хотілося би приєднатися до думки М.П. Кучерявенка, який характеризує державний кредит як імперативний за змістом, що може використовувати диспозитивні підстави виникнення цих відносин взагалі [1, с.254-255]. Отже, певна своєрідність надає останнім специфіку методу правового регулювання, який набуває форми договірної, що зовсім не виключає його фінансово-правової природи.

Дійсно, юридичні та фізичні особи здійснюють на добровільних засадах придбання

державних цінних паперів, внутрішніх займів, але навряд чи в такому випадку можна ставити знак рівності між подібними відносинами й диспозитивними. На стадії виникнення відносини державного кредитування є диспозитивними, але подальший їх розвиток, реалізація і припинення не регулюються договірними умовами і методами. Придбання державних цінних паперів є добровільним актом, але не всі умови кредитних відносин, що охоплюють термін, платність, види, підстави припинення і зміни визначені державою в безумовному, односторонньому порядку. Вона встановлює умови займу, і кредитори не можуть їх коригувати.

Кредитори (юридичні й фізичні особи), добровільно вступивши у відносини державного кредиту, зобов'язані виконувати всі умови займу. Є.В. Покачалова підкреслює, що на відміну від правовідносин по банківському кредиту, суб'єкти державного кредитування нерівноправні, тому що основним методом регламентації його правовідносин є метод державно-владних велінь, бо державі належить функція управління державним боргом. Часові межі дії правовідносин у цій сфері в односторонньому порядку встановлюються позичальником, яким виступає держава [3, с.468].

Незважаючи на специфіку цього методу всі правовідносини у сфері державного кредиту носять державно-владну природу. Тому, на нашу думку, потребують додаткової аргументації положення, які визначають державний кредит як комплексний правовий інститут. З огляду на характер однорідних правовідносин, публічно-правового методу (хоча й досить специфічного) – це фінансово-правовий інститут. Наприклад, Закон України «Про цінні папери і фондовий ринок», закріплюючи норми, які регулюють диспозитивні відносини (поняття, види, особливості режимів акцій, векселів, облігацій), включає також публічно-правові, фінансові норми (облігації державного внутрішнього займу, казначейські зобов'язання) [5]. Необхідно брати до уваги комплексне законодавство й комплексні акти. Однак розмежування системи права і системи законодавства не потребує подальшої деталізації.

Фінансова діяльність у сфері державного кредиту характеризується як окремий вид

державної діяльності, спрямованої на впорядкування відносин, що є предметом саме фінансового права. Але це не виключає й міжгалузевих аспектів правового впливу. В цьому випадку можуть зазнавати правового впливу окремі сторони руху грошових коштів. Як підкреслював Ю.А. Ровинський, у процесі фінансової діяльності органів держави виникають грошові відносини, не пов'язані тільки з утворенням і використанням загальнодержавного фонду грошових коштів. Ці відносини регулюються іншими галузями права [6, с.20-21].

І сьогодні продовжують точитися жваві дискусії щодо місця відносин державного кредиту в системі відносин, які є предметом фінансово-правового впливу. Більшість вчених відносять їх до сфери регулювання фінансово-правовими нормами, тобто знаходяться на позиції, що вони є виключно фінансово-правовими, і тому виступають складником відносин, які входять до предмету фінансового права. Водночас через складність і багатоаспектність державного кредиту деякі вчені ставлять під сумнів його фінансово-правову природу. Так, М.В. Карасьова, приміром, стверджує, що ці відносини не є фінансово-правовими. І хоча вони виникають у процесі фінансової діяльності держави, вони не регулюються за допомогою методу владних приписів, який є базовим у фінансовому праві. Ці відносини, на її думку, не можуть бути включені до предмета фінансового права на тій підставі, що вони не побудовані як зобов'язуючі. Іншими словами, дії держави в даному випадку не породжують ніяких обов'язків для іншої сторони відносин, тому що державні займи існують на добровільних засадах. Сторони, які вступають в такі правовідносини, реалізують односторонню, цивільно-правову правосуб'єктність. Держава не виступає носієм влади [7, с.29]. Подібної позиції стосовно цього питання дотримується також А.Д. Селюков, який указує на те, що в регулюванні відносин державного кредиту владний метод як єдино можливий спосіб регламентації фінансових відносин, є неприйнятним, оскільки він базується на принципах, що виключає

ють цивільно-правові засади юридичної рівності, а взагалі кредитні відносини не можуть будуватись на владних засадах [8, с.14].

Таким чином, у цих умовах публічне право встановлює спеціальний режим відносин не лише між сторонами, між державою та юридичними і фізичними особами, але й між особами – одна з одною. Згідно з цим і деталізується відповідна поведінка зобов'язаних сторін, формується система їх прав та обов'язків. Крім того, відносини, що регулюють існування державного кредиту, опосередковують функціонування державного внутрішнього боргу. Останні також не потребують доказів своєї приналежності до фінансово-правових і включаються до сфери фінансово-правової регулювання. Прикладом цього є відносини між Кабінетом Міністрів і Міністерством фінансів України з приводу з'ясування порядку й умов випуску часткових зобов'язань [5]. За своєю правовою природою вони є фінансово-правовими, оскільки ці відносини не тільки виникають у перебігу фінансово-правової діяльності держави й регулюються методом владних приписів, і передбачають таку нерівність сторін, у рамках якої публічний суб'єкт організує режим їх обороту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособ. [для студ. юрид. вузов и фак.] / Л. К. Воронова. И. Е. Криницкий, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Право, 2006. – 384 с.
2. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 430 с.
3. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : БЕК, 1997. – 525 с.
4. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права : учеб. пособие. - В 2-х т. / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Юрид. колледж МГУ, 1995. – 362 с.
5. Закон України «Про цінні папери і фондовий ринок» : від 23.02.2006 р., № 3480-IV // ВВР України. - 2006. – № 31. – Ст. 268.
6. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. – М. : Госюридлитиздат, 1960. – 193 с.
7. Карасева М. В. О предмете финансового права на современном этапе / М. В. Карасева // Государство и право. – 1997. – № 11. – С. 22-31.
8. Селюков А. Д. Государственный и муниципальный кредит: правовое обеспечение / А. Д. Селюков. – М. : Право и закон, 2000. – 260 с.

Зайцева Н. А. Публічно-правова природа державного кредиту / Н. А. Зайцева // Форум права. – 2008. - № 3. – С. 158-161 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08znapdk.pdf>

Надана характеристика ролі держави як суб'єкта відносин державного кредиту і як його організатора, з урахуванням суб'єктивної ролі та ролі тих органів, що її представляють, й впливу на підстави виникнення та існування відносин державного кредитування.

Zajtseva N.A. Публично-правовая природа государственного кредита

Представлена характеристика роли государства как субъекта отношений государственного кредита и как его организатора, с учетом субъективной роли и роли тех органов, которые ее представляют, и влияния на основании возникновения и существования отношений государственного кредитования.

Zajtseva N.A. Public a Nature of the State Credit

The characteristic of a role of the state as subject of attitudes of the state credit and as its organizer is submitted, in view of subjective role and a role of those bodies which represent it, and influences on the basis of occurrence and existence of attitudes of the state crediting.