

**ФОКША Л.В.**, викладач  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 347.73

### **ПРОБЛЕМИ ГАЛУЗЕВОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ ВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ**

Розглянуто питання правової ідентифікації відносин у сфері здійснення муніципальних запозичень. На підставі узагальнення досліджень видатних вчених України та Росії, аналізу законодавчих актів та визначення правової природи кредитних відносин зроблено висновок про публічно-правовий характер муніципальних запозичень з урахуванням можливості цивільно-правового регулювання зазначених відносин.

**Ключові слова:** місцеві запозичення, державний кредит, предмет регулювання, публічно-правова природа, приватноправова природа.

Рассмотрены вопросы правовой идентификации отношений в сфере осуществления муниципальных заимствований. На основании обобщения исследований выдающихся ученых Украины и России, анализа законодательных актов и определения правовой природы кредитных отношений сделан вывод о публично-правовом характере муниципальных заимствований с учетом возможности гражданско-правового регулирования указанных отношений.

**Ключевые слова:** местные займы, государственный кредит, предмет регулирования, публично-правовая природа, частноправовая природа.

Issues of legal identity relations in the sphere of municipal borrowings shown. The legal nature of credit relations concluded that a public-legal nature of municipal loans including the possibility of these civil-legal regulating determined based on the Ukrainian and Russian scientists developments. The analysis of legislation is also taken into account.

**Keywords:** local borrowing, government loans, the subject of regulation, public-legal nature, civil-nature.

Сучасний етап розвитку правової науки України вимагає з'ясування правової належності суспільних відносин до сфери регулювання тієї чи іншої галузі права задля вдосконалення понятійного апарату, оптимізації механізмів правового регулювання суспільних відносин та усунення правових колізій, що виникають між суміжними галузями права. Як відомо, проблема розмежування публічного та приватного права є предметом обговорення ще з часів Римської імперії. У країнах пострадянського простору це питання ускладнюється тривалим існуванням командно-адміністративної системи в управлінні та обмеженням приватного регулювання суспільних відносин. Становлення ж України як незалежної правової держави з ринковою системою економіки потребує переосмислення критеріїв поділу сфер публічного та приватного регулювання.

Особливої актуальності набули питання правової ідентифікації відносин державного кредиту. Питання віднесення зазначеного інституту до сфери регулювання чи то фінансового, чи то цивільного права стало предметом обговорювання серед представників як цивілістичної, так і фінансової доктрини. Муніципальні запозичення, хоча і виступають складовою інституту державного кредиту, мають свої принципи відмінності, що зумовлює потребу розглядати їх як окрему ланку суспільних правовідносин (але беручи до уваги інституційну належність).

Проблеми правової ідентифікації відносин у сфері державного кредиту досліджувались у працях Л.К. Воронової, І.Б. Заверухи, С.В. Запольського, О.Ю. Грачової, М.П. Кучерявенка, П.С. Пацурківської, О.В. Покачалової, Н.І. Хімічевої, А.І. Худякова та інших. Значний вклад у визначення цього питання зробили основоположники фінансового та цивільного права В.А. Лебедєв, Г.Ф. Шершеневич, І.І. Янжул.

Науково-теоретичними джерелами дослідження є нормативно-правові акти України, напрацювання видатних вчених-фінансистів та цивілістів у сфері державного та місцевого кредиту.

Метою статті є аналіз та поглиблення наукових уявлень щодо правової природи відносин у сфері здійснення муніципальних запозичень як складової інституту державного кредиту; виявлення



ознак, що характерні для фінансово- та цивільно-правового регулювання зазначених відносин.

Цивільне законодавство України (п. 2 ст. 1 Цивільного кодексу України) закріплює норму, згідно з якою до майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом [19].

Але, як відомо, у Бюджетному кодексі України містяться не лише відсилання до цивільного законодавства, але і норми, що закріплюють цивільно-правові засоби регулювання фінансових відносин.

Видатні дореволюційні юристи-фінансисти наполягали на взаємодії публічних і приватних правовідносин у сфері фінансової діяльності держави, зокрема, І.І. Янжул писав: «Держава набуває для себе кошти двояким шляхом: приватноправовим та публічно-правовим способами» [22, с.13]. У першому випадку держава виступає не з атрибутами своєї державної влади, як зазначив В. А. Лебедев, а як приватна особа, як суб'єкт цивільного права, в другому ж випадку вона діє як влада розпорядчо-примусова. На підставі зазначеного науковець припускає наявність двох форм фінансового права: форми чисто державної, чи публічного фінансового права, і форми приватної, або цивільного фінансового права [7, с. 324-325].

Видатний російський вчений Г.Ф. Шершеневич писав, що «держава може добувати доходи як приватний господар, і це буде галуззю цивільного права, (...) але коли держава вдається в добування коштів до своєї влади і одержує доходи примусовим шляхом – тут вже галузь фінансового права» [21, с. 133].

У радянський період серед науковців загальноприйнятою була точка зору про самостійність державного кредиту і приналежність його до предмета фінансово-правового регулювання. Зокрема, професор С.Д. Ципкін наголошував на тому, що відносини, які виникають під час випуску державних позик, регулюються фінансовим правом і суттєво відрізняються від відносин, що виникають у випадку договору позики в цивільно-правовому розумінні [20].

На думку М.В. Карасьової, кредитні відносини взагалі не є фінансовими через їх еквівалентний та оплатний характер. У той час як однією з ознак фінансових відносин є їх безеквівалентний характер, що зумовлюється одностороннім рухом грошових коштів, і відсутність зустрічного товарного руху. Ще однією характерною ознакою, що свідчить про приватноправовий характер відносин, на думку науковця, є те, що хоча вони і 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 позики існують на добровільних засадах. Сторони, які вступають у такі правовідносини, реалізують однопорядкову, цивільно-правову правосуб'єктність. Держава не виступає носієм права [5, с. 29]. Поряд з цим науковець включає державний та муніципальний кредити в якості окремої ланки до фінансової системи, яка підпадає під регулювання фінансово-правовими нормами.

Прихильник цивілістичної доктрини В.П. Харицький також наполягає на приватноправовій регламентації державного та місцевого кредиту і зазначає, що, незважаючи на характерні для здійснення державного кредиту публічно-правові елементи (прийняття постанови чи іншого акта публічної влади про здійснення запозичень), частина юридичних фактів, що їх опосередковує, все ж має приватноправовий характер. Про це, на думку науковця, свідчить розміщення державних (місцевих) позик шляхом укладення правочинів у межах участі держави (органів місцевого самоврядування) у цивільних відносинах як рівноправного суб'єкта [18].

Цікавою є точка зору російського науковця, професора С.В. Запольського, який наголошує, що «фінансові правовідносини складаються з метою досягнення цивільно-правового результату, а саме прирощення чи зменшення чийогось майна, здійснення тієї чи іншої за своїми наслідками цивільно-правової угоди. (...) Переміщення грошових коштів від одного власника до іншого чи від одного користувача до іншого і має розглядатися як цивільні правовідносини



за їх кінцевими результатами» [4].

Професор П.С. Пацурківський, беручи до уваги економічну природу кредитних відносин, обґрунтовує висновок про те, що договори державного (місцевого) запозичення є класичними цивільно-правовими договорами [9, с.17].

Російський науковець О.В. Покачалова зазначає, що сама категорія публічного кредиту – явище багатовимірне, функціонування якого породжує цілий ряд стосунків, що регулюються одночасно декількома галузями законодавства. Наприклад, окремі питання, що стосуються конкретного порядку укладення договорів державної позики, регулюються цивільно-правовими нормами. Проте, на думку правника, вказаний факт не впливає на обґрунтованість висновку про те, що сам державний (муніципальний) кредит і його організація є самостійним фінансово-правовим інститутом [10, с. 53].

У цілому науковці не відкидають можливості виникнення цивільно-правових відносин у сфері фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування і називають, наприклад, добровільні пожертвування грошових коштів до бюджету або позабюджетні фонди; продаж акцій приватизованих підприємств.

До певної міри кредитним правовідносинам – за умови, коли вони врегульовані нормами фінансового права, тобто в даному разі вони є своєрідним різновидом фінансових правовідносин (інститут фінансування бюджету) – властиві риси публічних правовідносин.

На думку доцента О.І. Харитонові, це:

- по-перше, у публічних правовідносинах суб'єкт прийняття обов'язкових рішень не пов'язаний згодою сторони, якій вони адресовані, і, як правило, вони виникають усупереч бажанню іншої сторони;
- по-друге, суб'єкти публічного права жорстко підпорядковані розпорядженням законів. У публічних правовідносинах діє принцип: "можна тільки те, що дозволено" і встановлюється вичерпний перелік повноважень;
- по-третє, для публічних правовідносин характерним є позитивне зобов'язання, що припускає накладення на суб'єктів публічного права обов'язку діяти у визначеному напрямку для досягнення певної мети;
- по-четверте, публічні правовідносини часто регулюються нормами-заборами, які окреслюють сферу неправомірної поведінки, застерігаючи суб'єктів від неї [ 17, с. 39-40].

У фінансових правовідносинах, як правило, чітко виступають два правових елементи: 1) державно-владний; 2) майновий.

Ця діяльність ґрунтується на державних актах. У той же час мобілізація і витрата державою коштів являє собою діяльність матеріального, майнового характеру. Тому фінансові правовідносини є владно-майновими відносинами.

Професор М.В. Карасьова висловлює думку, що "фінансові правовідносини є формою реалізації публічних інтересів, у зв'язку з чим вони повинні розглядатися як публічно-правові відносини. Це визначено тим, що фінансові правовідносини виникають на основі норми фінансового права, яка є засобом реалізації інтересів усього суспільства, різних класів, соціальних груп тощо, а також інтересів самої держави"[14, с. 122].

«Характер інтересу» як основний критерій розмежування публічних і приватних правовідносин запропонувала в своєму дослідженні А.А. Нечай [8, с. 25].

У відносинах з приводу запозичень (як державних, так і місцевих) публічний інтерес є визначальним, адже, по-перше, мобілізація фінансових ресурсів здійснюється з метою залучення коштів до централізованих публічних фондів коштів; по-друге, місцеві запозичення здійснюються з метою задоволення публічних інтересів – фінансування економічно та соціально значущих бюджетних видатків; по-третє, погашення, а також виплата в передбачених випадках доходу за кредитом (позикою) відбувається за рахунок публічних фінансів – бюджетних коштів, передбачених на обслуговування місцевого боргу [13, с. 10].

Фінансові правовідносини, що виникають у сфері здійснення публічних державних і муніципальних запозичень, характеризуються низкою специфічних рис. По-перше, це, безумовно,



сфера впливу – публічні фінанси. По-друге, регулювання відносин у сфері публічних фінансів відбувається як складова фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування. По-третє, ці відносини спрямовані на планомірне утворення, розподіл та використання публічних фондів коштів. По-четверте, цей різновид фінансово-правових відносин виникає як похідний від бюджетних та характеризує особливості балансування бюджету. По-п'яте, ці відносини відображають, з одного боку, акумуляцію коштів як метод фінансової діяльності, з іншого – при сплаті відсотків та погашенні державного боргу здійснюється їх розподіл та використання. Тобто через цей інститут фінансово-правової галузі виявляються всі стадії руху публічних коштів (мобілізація, розподіл, використання), які притаманні предмету фінансового права в цілому. По-шосте, правовідносини в цьому фінансово-правовому інституті є кредитними, але у специфічному виді управлінської діяльності держави (формування боргу, його структурування, управління, здійснення боргових операцій). По-сьоме, специфічний характер надходжень, які враховуються у доходній частині бюджету, хоча надходять на умовах повернення та сплати відсотків для користування, тобто в перспективі зумовлюють витрати бюджету на наступних бюджетних періодах.

Сфера публічно-правова враховує перш за все публічні, загальні інтереси, тобто такі, що з деякою мірою умовності можуть бути названі “державними”. У цій сфері суб’єктивне право формується за нормативним, вольовим принципом. Тому коли йдеться про публічне право, саме держава за допомогою законодавчих актів визначає публічний інтерес. Він домінує у цих відносинах. Тут виражається воля держави і за допомогою правових норм відбувається узгодження індивідуальних інтересів у синтезованому інтересі публічному [16, с. 65].

На цьому підґрунті вимальовуються специфічні властивості публічно-правових та приватноправових відносин як таких, що акцентують увагу передусім на обов’язках суб’єктів (публічно-правові відносини) або на правах уповноважених учасників (приватноправові відносини) [15].

Фінансово-правову природу відносин з приводу державного та муніципального кредиту визнає і фундатор українського фінансового права Л.К. Воронова. Науковець звертає увагу на те, що природа відносин у сфері державного (місцевого) кредиту є фінансово-правовою, адже вони виникають винятково у сфері публічних фінансів і з приводу фінансової діяльності держави. Такий висновок підкріплюється аналізом публічних фінансів з позицій характеристики їх трьох основних функцій. По-перше, через з’ясування змісту публічних фінансів чітко виокремлюється коло осіб, поведінка яких регулюється фінансово-правовими нормами. По-друге, поведінка учасників фінансових правовідносин складається з приводу та у зв’язку з рухом публічних грошових фондів. По-третє, фінансові правовідносини деталізують засоби і умови забезпечення суб’єктивних прав і юридичних обов’язків учасників правовідносин [2, с. 70].

Беручи за основу зазначену концепцію, І.Б. Заверуха слушно зазначає, що цінні папери – це інструмент кредитних відносин, а не його зміст. Зміст відносин у сфері державного (місцевого) кредиту становлять права та обов’язки їхніх суб’єктів, що виникають у зв’язку з необхідністю балансування бюджету, а також здійснення розрахунків за борговими зобов’язаннями Уряду, тобто державні (місцеві) цінні папери тут виступають навіть не об’єктом, а предметом [3, с. 102-103].

Але необхідно враховувати, що суспільні відносини, які виникають в тій або іншій сфері діяльності, значно ширші та змістовніші, ніж окремі галузі права, що традиційно їх опосередковують. Ймовірно, цим і пояснюється, що при розмежуванні галузей права в теорії права береться до уваги не лише предмет правового регулювання, який, безперечно, залишається найважливішою відмінною ознакою самостійності галузі права, але й інші ознаки, зокрема метод.

Більшість науковців дотримуються точки зору категоричності застосування імперативного методу в регулюванні фінансових правовідносин. Дійсно, в більшості випадків держава або органи місцевого самоврядування, керуючись загальнодержавними нормами, встановлюють режим, права й обов’язки суб’єктів і фактично наказують їм, яким чином будувати свою поведінку. Але цей метод є безумовним лише для облігаційної форми здійснення позик. Незважаючи на те, що органи місцевого самоврядування є позичальниками, за ними закріплене право в односторонньому поряд-



ку встановлювати умови – строк, рівень процентної ставки, гарантії, види, підстави їх припинення та зміни. Але не слід забувати і про іншу форму здійснення місцевих позик: укладення договорів позики (кредитних договорів) з фінансовими установами [12].

Зазначені правовідносини виникають на підставі певних договорів органів місцевого самоврядування з фінансово-кредитними установами і забезпечуються сукупністю методів, які поєднують імперативне й диспозитивне регулювання.

На можливість застосування поєднання методів вказує і М.П. Кучерявенко, 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 специфіки методу правового регулювання, який набуває форми договірної, що зовсім не виключає його фінансово-правової природи.

Ще одним аргументом на користь поєднання цивільного та фінансового регулювання кредитних відносин є забезпечення виконання зобов'язань за місцевими позиками. Бюджетне законодавство, закріплюючи способи забезпечення виконання зобов'язань, передбачає як цивільно-правові способи забезпечення виконання обов'язку, так і способи забезпечення, характерні для правовідносин, побудованих на владному підпорядкуванні однієї сторони іншій. Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик № 414 закріплює норму щодо забезпечення виконання зобов'язань за місцевими позиками порукою, гарантією та страховкою, що по суті є цивільно-правовими способами [11]. До суто фінансово-правових способів забезпечення слід віднести: законодавче визначення мети здійснення місцевих позик; попереднє визначення ліміту видатків на обслуговування місцевого боргу; утворення та ведення Міністерством фінансів України єдиного реєстру місцевих позик та місцевих гарантій; попередня експертиза законності місцевої позики, що полягає в необхідності отримання в Міністерстві фінансів України висновку щодо відповідності проекту рішення про здійснення позик вимогам, установленим бюджетним законодавством; розмежування видатків на погашення та обслуговування боргу між загальним та спеціальним фондом місцевого бюджету; інформаційні гарантії, що виражаються в розкритті інформації про залучення та використання коштів, що акумульовані за рахунок позик; додаткові умови для зовнішніх позик.

При цьому використання цивільно-правових механізмів не повинно суперечити природі фінансових відносин, що виникають у процесі мобілізації, розподілу і використання фондів грошових коштів.

Враховуючи позиції науковців, слід зазначити, що навряд чи доцільно принципово протиставляти фінансові та цивільні правовідносини 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 [6, с. 211].

Фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування у всьому своєму різноманітті в основному регламентується нормами фінансового права і має публічно-правову природу. Проте певні суспільні відносини, до яких слід віднести і запозичення до бюджетів органів місцевого самоврядування, регулюються також і нормами цивільного законодавства, що забезпечує найбільшу результативність фінансової діяльності держави і муніципальних утворень в умовах розвитку ринкових відносин.

#### **Список використаної літератури:**

1. Воронова Л.К. Криницький І.Е., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: Учеб. пособ. для студ. юрид. вузов и фак. – Х., 2006.
2. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник. – К., 2006.
3. Заверуха І.Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Львів, 2007.
4. Запольский С.В. О предмете финансового права // Правоведение. – 2002. – № 5. – С. 26.
5. Карасева М.В. О предмете финансового права на современном этапе // Государство и право. –



1997. – № 11. – С. 22-31.

6. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб., 2003.
7. Лебедев В.А. Финансовое право. – 2-е изд., перераб. – СПб., 1889.
8. Нечай А.А. Актуальні питання фінансового права: правові основи публічних накопичувальних фондів: Монографія – Чернівці, 2004.
9. Пацурківський П.С. Чи можуть належати цивільні відносини до фінансово-правової юрисдикції // Науковий вісник Чернів. ун-ту: Зб. наук. праць. – Вип. 200: Правознавство. – Чернівці, 2003. – С. 13-18.
10. Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2007.
11. Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик: затв. Рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 07.10.2003 № 414 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 44. – Ст. 2336.
12. Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 110 // Урядовий кур'єр від 22.02.2011. – № 33.
13. Онищенко Ю. М. Проблеми правової ідентифікації відносин з випуску та обігу державних цінних паперів // Адвокат. – 2009. – № 3. – С. 9-13.
14. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. – М., 2004.
15. Харитонов О. І., Харитонов С. О. Приватне і публічне право та деякі аспекти теорії правовідносин // Проблеми законності. Республіканський міжвідомчий наук. збірник. – Вип. 53. – 2002. – С. 142-149.
16. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. – Одеса, 2004.
17. Харитонов О.І. Поняття і ознаки публічних правовідносин // Вісник академії правових наук України. – 2002. – № 1. – С. 39-40.
18. Харицький В.П. Державні цінні папери як об'єкт цивільних прав: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2006.
19. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // ВВР України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
20. Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. – М., 1983.
21. Шершеневич Г.Ю. Общее учение о праве и государстве. – 2-е изд. – М., 1911.
22. Янжул И.И. Финансовое право. – М., 1885.

*Надійшла до редакції 12.07.2011*

