

ФОКША Л. В.,кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 347.73 336.77

ФІНАНСОВО-ПРАВОВА СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО КРЕДИТУ

У статті розглянуто сутність публічного кредиту як фінансово-правової категорії. Визначено правовий зміст таких складових інституту публічного кредиту, як запозичення, кредитування й гарантування. Окреслено характерні ознаки, притаманні фінансовим правовідносинам, що виникають у сфері публічного кредиту.

Ключові слова: публічний (державний) кредит, державне запозичення, бюджетне кредитування, гарантування.

В статье рассмотрена сущность публичного кредита как финансово-правовой категории. Определено правовое содержание таких составляющих элементов института публичного кредита, как заимствование, кредитование и гарантирование. Установлены характерные признаки, присущие финансовым правоотношениям, возникающим в сфере публичного кредита.

Ключевые слова: публичный (государственный) кредит, государственное заимствование, бюджетное кредитование, гарантирование.

Considered the gist of public credit of financial and legal categories. Defined legal meaning of the public's constituent elements the credit institution as borrowing, lending and guarantee. Outlined characteristic features inherent in financial relations arising in the sphere of public credit.

Key words: public (government) credit, government borrowing, budgetary lending, guarantee.

Вступ. Публічний кредит являє собою один із ключових елементів фінансової системи будь-якої сучасної країни, що активно використовується з метою збалансування бюджетно-фінансової та грошово-кредитної політики. Публічний кредит є важливим інструментом мобілізації й використання грошових ресурсів державою та органами місцевого самоврядування. Разом із тим у фінансово-правовій науці досі відсутнє єдине розуміння змісту інституту публічного кредиту. Поняття «державний кредит» звужують до поняття «державне запозичення», «державний борг». Тому в умовах здійснення реформування в Україні все більшого значення набуває необхідність проведення системного аналізу правових засад функціонування елементів фінансової системи держави, перегляду базових теоретичних положень і приведення їх до єдиного смислового навантаження і змісту.

На сучасному етапі розвитку вітчизняної правової науки можна стверджувати про відсутність комплексних наукових досліджень правових засад державного кредиту як інституту фінансового права. Водночас необхідно відзначити, що окремі загальнотеоретичні питання державного кредиту досліджували такі вітчизняні й зарубіжні науковці-фахівці в галузі фінансового права, як Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха, М.В. Карасева, С.О. Ніщимна, О.В. Покачалова, О.І. Худяков, І.І. Янжул та інші.



Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні фінансово-правової сутності публічного кредиту. Задля досягнення поставленої мети передбачається визначити сутність публічного кредиту як фінансово-правової категорії; зазначити правовий зміст таких складових інституту публічного кредиту, як запозичення, кредитування й гарантування; окреслити характерні ознаки, притаманні фінансовим правовідносинам, що виникають у сфері публічного кредиту.

Результати дослідження. Кредит є однією з найбільш складних і різнобічних правових категорій. Слово «кредит» походить від латинського «credo», що означає «довіра», «credere» – вірити, «creditum» – ввірене, тобто передбачає передачу речі з упевненістю, що вона буде повернута. Кредитні відносини виникають у сфері цивільно-правового, господарсько-правового та фінансово-правового регулювання.

Розглядаючи «кредит» як елемент фінансової системи держави, більшість науковців виділяють такі складові ланки кредиту: державний (місцевий) і банківський, що вбачається достатньо обґрунтованим із теоретичних і правозастосовних позицій.

Аналіз наукових публікацій, присвячених дослідженню питань публічного (державного) кредиту, свідчить про розповсюджене трактування кредиту як системи економічних відносин із приводу мобілізації тимчасово вільних коштів фізичних і юридичних осіб з метою фінансування дефіциту бюджету. Проте зазначене визначення не охоплює всієї багатогранної системи відносин у сфері публічного кредиту і стосується лише державних (місцевих) запозичень.

За визначенням науковця О.І. Худякова, «розширення категорії «державний кредит» убачається правильним. Сам по собі вираз «державний кредит» безликий. Із нього випливає лише те, що це кредит, у якому бере участь держава. На питання, у якій якості вона бере участь – боржника або кредитора, цей вираз відповіді не дає. Водночас кредит можна «отримати», але можна й «надати». І те, й інше охоплюється поняттям «державний кредит», із лінгвістичного погляду можливий будь-який варіант» [1, с. 4]. Отже, якщо в процесі здійснення кредитної діяльності публічний суб'єкт може виступати і як позичальник, і як кредитор, і як гарант при здійсненні тих чи інших інвестиційних програм, реалізації проектів, то й категорія «публічний кредит» повинна охоплювати як запозичення, так і кредитування й гарантування.

Публічний кредит являє собою відносно відокремлену сукупність фінансово-правових норм, що регулюють суспільні відносини з акумулювання та розподілу державою (або органами місцевого самоврядування) фондів коштів на умовах повернення, платності та строковості.

Важливою характерною ознакою публічного кредиту є неодмінна участь держави або органу місцевого самоврядування в кредитних відносинах. Специфіка фінансових правовідносин, що виникають у сфері публічного кредиту, полягає в тому, що незалежно від того, у якій ролі виступає держава – кредитора, позичальника або гаранта, вона самостійно визначає умови цих відносин, що зумовлено державно-владним характером фінансово-правових норм.

Науковець А.А. Євтеєва залежно від статусу держави в кредитних правовідносинах виділяє два види державного кредиту – акумулюючий і розподільчий. Акумулюючий кредит виникає в результаті формування та обслуговування державного боргу. Реалізація розподільчого державного кредиту пов'язана з формуванням державних кредитних активів [2].

Кредитні відносини за участю держави складаються в межах фінансової діяльності держави і спрямовані передусім на реалізацію публічних цілей: вирішення проблем погашення бюджетного дефіциту й регулювання грошово-кредитних відносин, підтримка пріоритетних галузей економіки, регіонів.

О.В. Карташов зазначає, що державний кредит (у матеріальному сенсі) може бути джерелом поповнення як централізованих фондів (неподаткові доходи бюджетної системи), так і децентралізованих фондів (у разі розповсюдження державних цінних паперів серед населення й організацій). Відповідно, і відносини у сфері державного кредиту формуються із приводу утворення, розподілу й використання як централізованих, так і децентралізованих



фондів [3, с. 87–88]. Цими причинами зумовлений комплексний характер державного кредиту як елемента фінансової системи.

Серед основних принципів, що властиві відносинам у сфері публічного кредиту, можна виділити такі:

- строковості – кошти залучаються на чітко обумовлений термін;
- зворотності – після завершення терміну запозичені кошти підлягають поверненню;
- платності – за отримання коштів у тимчасове користування позичальник повинен сплатити винагороду.

Деякі науковці як основний принцип публічного кредитування виділяють принцип оптимального співвідношення приватних інтересів кредиторів (фізичних і юридичних осіб) і публічних інтересів держави (територіальних громад) [4]. Окрім зазначених принципів, виділяють також принципи економічності, цільового призначення, прибутковості, добровільності, забезпеченості, публічності й прозорості.

Використання публічного кредиту є механізмом антикризової політики держави, що дає змогу регулювати обсяг грошової маси, яка знаходиться в обігу, а також отримувати додаткові кошти з бюджетів різних рівнів у випадках, коли доступ до ринкових ресурсів ускладнений, тим самим впливаючи на економічні процеси, що відбуваються в країні, сприяє зниженню рівня інфляції [5].

Державні (місцеві) запозичення – це основна форма публічного кредиту, коли держава або територіальна громада виступає як позичальник.

Поняття державного запозичення закріплено в п. 19 ст. 2 Бюджетного кодексу (далі – БК) України та визначається як операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності й строковості з метою фінансування державного бюджету [6].

Суб'єктами правовідносин у сфері здійснення публічних запозичень є кредитор (фізичні та юридичні особи, іноземні держави й міжнародні фінансові організації) та позичальник (держава, орган місцевого самоврядування). Право на здійснення державних внутрішніх і зовнішніх запозичень у межах, визначених законом про Державний бюджет України, належить державі в особі Міністра фінансів України або особі, котра виконує його обов'язки, за дорученням Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України визначає умови здійснення державних запозичень, у тому числі вид, валюту, строк і відсоткову ставку державного запозичення (п. 1 ст. 16 БК України) [6].

Право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, належить територіальній громаді міста в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням міської ради (п. 3 ст. 16 БК України) [6].

Необхідність використання кредиту для потреб держави впливає з невідповідності між величиною цих потреб і можливістю держави задовольнити їх за рахунок доходів бюджету. Тому публічний кредит є одним із основних інструментів, за допомогою якого досягається баланс доходів і витрат бюджету.

Традиційно основними цілями здійснення державних і місцевих запозичень є такі: фінансування витрат держави за наявності дефіциту бюджету; підтримка пріоритетних для економіки секторів і видів діяльності; проведення регіональної фінансово-кредитної політики, направленої на вирівнювання соціально-економічних умов життя населення; підтримка органів місцевого самоврядування; тощо.

Кошти, які залучаються на основі державного запозичення, надходять у розпорядження держави й перетворюються на додаткові фінансові ресурси.

Наступною складовою системи державного кредиту є відносини, у яких держава (територіальна громада) виступає в ролі кредитора. Таке явище зустрічається не лише у сфері міждержавних відносин, а й у внутрішньому фінансовому житті.

Особливостями держави (територіальної громади) як кредитора є такі:

- наявність у її розпорядженні значних фінансових ресурсів, зокрема ресурсів державного (місцевого) бюджету;
- надання кредитів на пільгових умовах;
- надання кредитів на розвиток пріоритетних сфер соціально-економічного розвитку країни;



– установлення законодавчих норм, які регламентують ці кредитні відносини, відбуваються державними органами влади (тобто кредитором);

– наявність у розпорядженні держави відповідних інструментів впливу на позичальників [7, с. 33].

Отже, державне (місцеве) кредитування – це врегульовані фінансово-правовими нормами економічні відносини, у яких держава й органи місцевого самоврядування за рахунок коштів Державного або місцевого бюджетів надають кредити з метою збалансування грошово-кредитної політики та досягнення соціально-економічного ефекту.

Іншою складовою публічного кредиту є відносини, у яких держава виступає гарантом погашення кредитів (позик). У цьому випадку державна (місцева) гарантія – це зобов'язання держави в особі уряду (Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста) повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у випадку невиконання позичальником зобов'язань щодо повернення коштів.

Ст. 17 БК України зазначає, що 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 виключно в межах, визначених законом про Державний бюджет України. За дорученням Кабінету Міністрів України відповідні правочини щодо його рішень учиняє Міністр фінансів України [6].

Державна гарантія надається юридичним особам, які можуть отримати кредити від іноземних банків, фінансових та інших міжнародних організацій. Метою надання державою гарантій повернення кредиту є розширення можливостей залучення кредитних ресурсів для суб'єктів господарювання, які, як правило, функціонують у пріоритетних галузях економіки.

Обов'язковою умовою надання державної (місцевої) гарантії є укладення договору між Міністерством фінансів України (відповідним місцевим фінансовим органом) і суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед державою чи територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань.

Основною особливістю державних (місцевих) гарантій, що відрізняє її від інших форм боргових зобов'язань, є їх подвійний статус: з одного боку, гарантія являє собою різновид боргового зобов'язання, з іншого – засіб забезпечення зобов'язань.

Отже, державна гарантія – це спосіб забезпечення повного або часткового виконання державою боргових зобов'язань суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором (позикодавцем), що надається за рахунок і в межах Державного бюджету на відповідний рік, на конкурсній основі, на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів.

До характерних ознак, що притаманні публічним кредитним правовідносинам, свідчать про єдину правову природу таких складових публічного кредиту, як запозичення, кредитування й гарантування, дають змогу стверджувати про їх фінансово-правовий зміст, варто зарахувати такі:

1) як обов'язковий учасник кредитних правовідносин виступає держава в особі уповноважених органів або територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування. У відносинах запозичення держава є позичальником, у відносинах бюджетного кредитування – кредитором, а в відносинах гарантування – гарантом;

2) кредитні правовідносини виникають на підставі певних договорів між державою (органами місцевого самоврядування) та юридичними й фізичними особами (як резидентами, так і нерезидентами), іншими державами та міжнародними фінансовими організаціями, забезпечуються сукупністю методів, які поєднують імперативне й диспозитивне регулювання.

На можливість поєднання методів указує й М.П. Кучерявенко, який характеризує державний кредит як імперативний за змістом, що може використовувати диспозитивні підстави виникнення цих відносин загалом [8, с. 254–255];

3) кредитні правовідносини виникають у процесі фінансової діяльності держави (органів місцевого самоврядування) і спрямовані на планомірне утворення, розподіл і вико-



ристання публічних фондів коштів. Ці відносини, з одного боку, забезпечують акумуляцію коштів при здійсненні запозичення, з іншого боку, при кредитуванні та гарантуванні здійснюється їх розподіл і використання. Отже, через цей інститут фінансово-правової галузі реалізуються всі стадії руху публічних коштів (мобілізація, розподіл, використання), які притаманні предмету фінансового права загалом;

4) визначальним для публічного кредиту є публічний інтерес, адже, по-перше, мобілізація фінансових ресурсів здійснюється з метою залучення коштів до централізованих публічних фондів коштів; по-друге, кредитні правовідносини виникають з метою задоволення публічних інтересів – фінансування економічно та соціально значущих об'єктів; по-третє, погашення, а також виплата в передбачених випадках доходу за кредитом (позикою) відбувається за рахунок публічних фінансів;

5) кредитні правовідносини виникають як похідні від бюджетних і характеризують особливості балансування бюджету;

6) джерелом погашення державних боргових зобов'язань, а також джерелом кредитування є в основному ресурси бюджету;

7) держава, беручи участь у кредитних відносинах, не має на меті економічну вигоду, а передбачає реалізацію соціально-економічних функцій: збалансування бюджету, залучення коштів у пріоритетні галузі економіки;

8) кредитні правовідносини здійснюються за засадах строковості, зворотності й платності.

Висновки. Отже, публічний кредит – це фінансово-правова категорія, що відображає систему економічних відносин, які виникають у процесі перерозподілу коштів між державою (органами місцевого самоврядування) в особі уповноважених органів і юридичними та фізичними особами (як резидентами, так і нерезидентами), іншими державами й міжнародними фінансовими організаціями, на засадах строковості, зворотності й платності. Держава й територіальна громада можуть вступати в кредитні правовідносини як позичальник, кредитор або гарант. Об'єктом публічних кредитних відносин є фонди грошових коштів, що акумулюються або розподіляються державою (органами місцевого самоврядування) на основі кредитних принципів.

Список використаних джерел:

1. Худяков А.И. Правовые основы государственного и муниципального кредита / А.И. Худяков // Финансовое право. – 2010. – № 3. – С. 2–6.
2. Евтеева А.А. Правовые основы государственного кредита в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / А.А. Евтеева ; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. – М., 2003. – 24 с.
3. Карташов А. Регулирующая функция финансов и государственный кредит / А. Карташов // Государство и право. – 2006. – №10. – С. 86–89.
4. Сафина С.Д. Государственные внутренние займы: Финансово-правовой аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / С.Д. Сафина. – М., 2006. – 24 с.
5. Соловова Е.В. Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США : [монография] / Е.В. Соловова. – М. : Проспект, 2015. – 153 с.
6. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
7. Лубкей Н. Державний кредит як система кредитних відносин за участю держави / Н. Лубкей // Світ фінансів. – 2008. – № 4 (17). – С. 28–34.
8. Воронова Л.К. Финансовое право : [учеб. пособ. для студ. юрид. вузов и фак.] / Л.К. Воронова, И.Е. Криницкий, Н.П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2006. – 384 с.
9. Покачалова Е.В. Доктрина финансового права и новое финансовое законодательство об институтах государственного кредита и государственного долга / Е.В. Покачалова // Правоведение. – 2002. – № 5 (244). – С. 50–57.

