



Н. А. Зайцева*

ДО ПИТАННЯ ЩОДО ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ

Досліджуючи відносини державного кредиту, неможливо не помітити, що їх відрізняє певна змістовна особливість. Справа в тому, що, з одного боку, це може бути напрямком аналізу окремого фінансово-правового інституту, з другого боку — це може бути частиною комплексного аналізу відносин кредитування в цілому. Останній аспект найчастіше характеризується в економічних дослідженнях при з'ясуванні природи фінансової діяльності чи фінансів в цілому. Саме таким чином проблеми державного кредиту розроблялися в роботах О. А. Родіонової, О. Д. Василика, О. О. Єфимової, П. С. Пацурківського, Г. А. Тосуняна, О. І. Худякова та інших. Ці фахівці, характеризуючи відносини кредитування, лише окремі риси їх досліджували на прикладі державного кредиту. Тобто значну частину вихідних положень його розглядали лише як постановчі питання.

Довгий час, саме з публічно-правового боку, в фінансово-правовому аспекті проблеми державного кредиту не досліджувались. Звісно, це не відноситься до переважної кількості підручників з фінансового та адміністративного права. Найбільш загальні положення цього фінансово-правового інституту містилися в них як окремі глави чи параграфи, що були необхідні для вивчення дисципліни фінансового та адміністративного права. Такі підручники виходили за редакцією Л. К. Воронової, О. Ю. Грачової, М. П. Кучерявенка, Н. І. Хімічевої та інших.

Рішучий перелом стосовно аналізу проблем державного кредиту відбувся з появою публікацій О. В. Покачалової та І. Б. Заверухи. Саме ці фахівці зробили дослідження державного боргу, державного кредиту, правового режиму обігу державних цінних паперів предметом прискіпливої наукової уваги. Фактично одночасно ними в 2007 р. були захищені дисертаційні роботи на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук з цього напрямку. Звісно, ця подія була неможлива без низки статей та монографій, які і є переважним масивом для аналізу наукових поглядів при дослідженні правового регулювання державного кредиту.

Базуючись на поглядах фахівців, які торкалися цього питання, ми спробуємо з'ясувати саме публічно-правовий характер відносин державного кредиту. З цього боку наше дослідження буде спрямовано на характеристику ролі держави як суб'єкта відносин та як його організатора. При цьому буде враховуватись суб'єктна роль держави та органів, що її представляють, у впливі на підстави виникнення та існування відносин державного кредитування.

Публічно-правова природа державного кредитування залежала і залежить від розвитку суспільства в цілому, реформування та удосконалення державного механізму, зміни 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. Суспільна влада будувалася на приватних підставах. Спочатку носієм її мав бути глава родини, влада переходила за спадкуванням, як і приватне господарство. Суспільне управління тих часів (переважно мова йде про Середньовіччя) використовує як зразок велике приватне господарство¹.

Подальший розвиток суспільного та державного устрою 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), появи сталих надходжень, які формували централізовані грошові фонди. З'явилася обґрунтована та розгалужена система державних потреб, фінансування яких і повинно було забезпечуватись із цього фонду.



Безумовно, існування фонду (казни), який будувався шляхом зустрічного руху доходів та 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 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 приватноправових механізмів публічно-правовими конструкціями, з другого боку — за рахунок більш активного втручання публічного суб'єкта (держави) в приватноправове регулювання. Як підкреслює Г. Ф. Шершеневич, окремі норми приватного права стають наскрізь пронизаними публічно-правовими принципами².

Хотілося б звернути увагу при цьому, що навряд чи доцільно принципово протиставляти ці процеси один одному. В багатьох випадках розвиток як публічного, так і приватного права йшов в рамках певної єдності, оскільки мета публічних і приватних відносин була однаковою, розмежовувався лише засіб її виконання. Якщо в приватному праві це здійснювалось шляхом особистого самовизначення, то в публічному — за рахунок сукупної діяльності всього суспільства³.

Публічне право, здійснюючи вплив на суспільний розвиток, обумовило і відповідні зміни щодо суб'єктного складу, об'єктів та методів регулювання. Вплив на поведінку суб'єктів і відповідне забезпечення цього здійснювалось через закріплення волі публічної особи — держави, або особи, яка була наділена державною владою. Ще більше підсилювалась ця тенденція, коли в якості зацікавленої особи виступала саме держава. Наявність коштів для забезпечення виконання його функцій була необхідною підставою для існування цього інституту в цілому, і відносини державного кредиту виокремились в одну із системоутворюючих підстав існування такої конструкції.

Всебічне регулювання будь-якого комплексу суспільних відносин правовими нормами передбачає участь в цьому декількох галузей права, які використовують власні методи регулювання, забезпечують притаманні виключно їм методи впливу на однорідні групи відносин. Відносини кредитування знаходяться на межі приватного та публічного права. Тому, мабуть, доцільно говорити про три ланкову систему впливу на відносини кредитування:

1. Диспозитивні методи забезпечують регулювання кредитування в режимі приватноправових відносин. У цьому випадку йдеться, перш за все, про банківське кредитування або інші форми кредитування, які існують в умовах договірних відносин, рівності сторін.

2. Імперативні методи характеризують обов'язкову наявність у цих відносинах держави як провідного суб'єкта відносин. При цьому держава обумовлює режим, права та обов'язки суб'єктів і, фактично, наказує їм, яким чином будувати свою поведінку. Мабуть, в якості прикладу такого різновиду відносин можна навести механізм податкового кредиту. В цьому випадку платнику не надається альтернативи чи права вибору — він зобов'язаний заключити договір податкового кредиту. Навіть виникає цей механізм тоді, коли платник не може сплатити податок, тобто у нього нема вибору (платити чи не платити податок чи збір), він зобов'язаний укласти відповідну угоду.

3. Сукупність комплексу методів, які поєднують імперативне та диспозитивне регулювання, притаманне окремим відносинам в галузі правового регулювання. Мабуть, перш за все, це відноситься до державного кредиту. З приводу цього хотілося б приєднатися до поглядів М. П. Кучерявенка, який характеризує державний кредит як імперативний за змістом, який може використовувати диспозитивні підстави виникнення цих відносин взагалі⁴. Дійсно, певну своєрідність надає цим відносинам специфіка методу правового регулювання, який набуває форми договірної, що зовсім не виключає його фінансово-правової природи.

Дійсно, юридичні і фізичні особи на добровільній основі набувають державні цінні папери, здійснюють внутрішні займи, але навряд чи в даному випадку можна ставити знак рівності між подібними відносинами і диспозитивними. Відносини державного кредитування (мова йде про внутрішнє кредитування) диспозитивні на стадії виникнення, але подальший їх розвиток, реалізація, припинення не регулюються договірними умовами і методами. Придбання державних цінних паперів — добровільне, але не всі умови кредитних відносин визначені державою в безумовному, однобічному порядку (термін, платність, види, підстави припинення та зміни). Держава визначає умови займу, і кредитори не можуть їх корегувати.

² Там же. — С. 167.

³ Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — С. 211.

⁴ Дет.: Воронова Л. К., Крилицкий И. Е., Кучерявенко Н. П. Финансовое право: Учебное пособие. — Х.: Право, 2006. — С. 254-255.



Кредитори (юридичні і фізичні особи), добровільно вступивши у відносини державного кредиту, зобов'язані виконувати всі умови займу. Є. В. Покачалова підкреслює, що на відмінність від правовідносин по банківському кредиту суб'єкти тут нерівноправні, тому що основним методом регулювання правовідносин з державного кредиту є метод державно-владних вельнь, і державі належить функція управління державним боргом. Часові межі дії правовідносин у сфері державного кредиту в односторонньому порядку встановлюються позичальником (державою)⁵.

Незважаючи на специфіку методу регулювання, всі правовідносини в сфері державного кредиту носять державно-владний характер. Тому потребують додаткової аргументації положення, які характеризують державний кредит як комплексний правовий інститут. Виходячи з характеру однорідних правовідносин, публічно-правового методу (хоча і досить специфічного) — це фінансово-правовий інститут⁶. Звісно, необхідно мати на увазі комплексне законодавство, комплексні акти. Однак розмежування системи права і системи законодавства не потребує подальшої деталізації.

Фінансова діяльність у галузі державного кредиту характеризується як окремі вид державної діяльності, спрямованої на регулювання відносин, що є предметом саме фінансового права. Але це не виключає і міжгалузевих аспектів правового впливу. В цьому випадку можуть бути в сфері правового впливу окремі сторони руху грошових коштів. Як підкреслював Ю. А. Ровинський, у процесі фінансової діяльності органів держави виникають грошові відносини, які не пов'язані виключно з утворенням та використанням загальнодержавного фонду грошових коштів. Ці відносини регулюються іншими галузями права⁷.

І на сьогодні не є виключенням жваві дискусії щодо місця відносин державного кредиту в системі відносин, які є предметом фінансово-правового впливу. Більшість учених відносять їх до сфери регулювання фінансово-правовими нормами, тобто знаходяться на позиції, що ці відносини є виключно фінансово-правовими і тому, безумовно, є складовою відносин, які входять до предмета фінансового права. В той же час, із-за складного і багатоаспектного характеру державного кредиту деякі вчені ставлять під сумнів його фінансово-правову природу. Так, М. В. Карасьова, наприклад, стверджує, що відносини державного кредиту не є фінансово-правовими, і хоча вони виникають у процесі фінансової діяльності держави, тим не менш, не регулюються за допомогою методу владних приписів, який є базовим методом фінансового права. Ці відносини, на її думку, не можуть бути включені до предмета фінансового права на тій підставі, що вони не побудовані як зобов'язуючі, тобто дії держави в даному випадку, не породжують ніяких обов'язків для іншої сторони відносин, так як державні займи існують на добровільній підставі. "Сторони, які вступають в такі правовідносини, реалізують однопорядкову, цивільно-правову правосуб'єктність. Держава не виступає в якості носія влади"⁸. Подібної позиції в даному питанні дотримується також А. Д. Селюков, який вказує на те, що в регулюванні відносин державного кредиту владний метод як єдино можливий спосіб регулювання фінансових відносин неприйнятний, оскільки він базується на принципах, які виключають цивільно-правові засади юридичної рівності, і взагалі кредитні відносини не можуть будуватись на владних засадах⁹.

В цих умовах публічне право встановлює спеціальний режим відносин не лише між сторонами, між державою та юридичними і фізичними особами, але і між особами одне з одним. Відповідно до цього і деталізується відповідна поведінка зобов'язаної сторони, формується система їх прав та обов'язків. Крім того, відносини, що регулюють існування державного кредиту, включають до себе такі, які опосередковують функціонування державного внутрішнього боргу. Останні також не потребують доказів своєї приналежності до фінансово-правових і включаються до сфери фінансово-правового регулювання. Прикладом цього є відносини між Кабінетом Міністрів і Міністерством фінансів з приводу визначення порядку й умов випуску державних зобов'язань (ст. 16 Бюджетного кодексу України)¹⁰. Ці відносини за своєю правовою природою є фінансово-правовими, оскільки вони не тільки виникають в ході фінансово-правової діяльності держави і регулюються методом владних приписів, але і передбачають таку нерівність сторін, в рамках якої публічний суб'єкт організує режим їх обігу.

Стаття рекомендована до друку кафедрою фінансового права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (протокол № 9 від 21 березня 2008 року)

⁵ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: Юристъ, 2001. — С. 468.

⁶ Напр., Закон України "Про цінні папери і фондовий ринок", закріплюючи норми, які регулюють диспозитивні відносини (поняття, види, особливості режимів акцій, векселів, облигацій), включає і публічно-правові, фінансові норми (облігації державного внутрішнього займу, казначейські зобов'язання).

⁷ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. — М.: Государственное изд-во юрид. лит., 1960. — С. 20-21.

⁸ Карасева М. В. О предмете финансового права на современном этапе // Государство и право. — 1997. — № 11. — С. 29.

⁹ Селюков А. Д. Государственный и муниципальный кредит: правовое обеспечение. — М.: Право и Закон, 2000. — С. 14.

¹⁰ Бюджетный кодекс Украины від 21.06.2001 р. // ВВР. — 2001. — № 37-38. — Ст. 189.