

Проблеми правової ідентифікації відносин з випуску та обігу державних цінних паперів



Ю. М. Онищенко,
ад'юнкт кафедри
економіко-правових
досліджень Київського
національного університету
внутрішніх справ

Сучасна ринкова економіка характеризується тим, що являє собою змішане господарство, де ринкові інструменти доповнюються механізмами державного регулювання. В одних випадках для ефективного функціонування економічної системи достатньо саморегульованого ринкового механізму, в інших — необхідна участь держави. Однак, за існуючого політичного та економічного плюралізму проблема вибору між ринковими і державними методами регулювання економічних процесів набула надто суперечливого характеру. В правовому полі це нерідко породжує низку питань, зокрема про віднесення певних правовідносин до сфери регулювання тієї чи іншої галузі права.

Одним із видів правовідносин, яких це безпосередньо стосується, є відносини з випуску та обігу державних цінних паперів. Віднесення останніх до сфери регулювання чи то фінансового, чи то цивільного права стало предметом численних дискусій серед правників. Дослідження даної наукової проблеми вбачається досить актуальним, що пояснюється необхідністю визначення сутнісних ознак правовідносин з випуску та обігу державних цінних паперів, особливостей правового становища їх учасників, методів правового регулювання тощо.

Традиційно розгляд питань, пов'язаних з державними цінними паперами, охоплювався дослідженнями з проблем державного кредиту. Однак, ґрунтовних досліджень правової природи відносин, предметом яких безпосередньо є державні цінні папери, на сьогоднішній день ще дуже мало. Тому основною теоретичною базою досліджень з даної проблеми виступають напрацювання видатних вчених-фінансистів у сфері державного кредиту.

В радянський період серед науковців загальноприйнятою була точка зору про самостійність державного кредиту і приналежність його до предмету фінансово-правового регулювання. Зокрема, 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 сенсі [1, 23]. Б. М. Іванов, своєю чергою, допускав наявність цивільно-правового елемента у відносинах державної позики, вказуючи на їх підпорядкований, похідний від норм фінансового права характер [2, 64]. В цілому в радянський період фінансово-правовий характер відносин, що виникають в сфері державного кредиту, не викликав сумнівів.

Сьогодні такої єдності поглядів вже немає. Поширеною стала пози-

ція, відповідно до якої відносини у сфері державного кредиту, в тому числі у формі випуску та обігу державних цінних паперів, підлягають приватному, тобто цивільно-правовому регулюванню. Так, М. В. Карасьова вважає, що відносини в сфері випуску державних цінних паперів не є фінансово-правовими, тому що не регулюються за допомогою методу владних приписів, приватні особи вступають в ці відносини добровільно, реалізуючи при цьому не фінансово-правову, а цивільно-правову правосуб'єктність [3, 71–73]. Прихильник цивілістичної доктрини В. П. Харицький стверджує, що незважаючи на те, що емітентом державних цінних паперів є держава як публічно-правове утворення, відносини, пов'язані з їхнім випуском та обігом, підлягають приватноправовій регламентації [4, 3].

Як бачимо, єдності у поглядах щодо галузевої належності відносин з випуску та обігу державних цінних паперів в сучасний період немає. Тому з упевненістю можна констатувати, що це питання залишається відкритим.

Метою цієї статті є обґрунтування фінансово-правової природи відносин з випуску та обігу державних цінних паперів шляхом їх аналізу за загальними ознаками фінансових правовідносин.

Проведення аналізу правової природи відносин з випуску та обігу державних цінних паперів вбачається доцільним у контексті загальних ознак, що притаманні фінансовим правовідносинам. Зокрема, Л. К. Воронова пропонує виділяти такі їхні особливості:

- по-перше, вони виникають тільки в сфері фінансової діяльності держави і пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів коштів, тобто вони завжди мають грошовий характер;
- по-друге, однією стороною фінансових правовідносин завжди виступає держава в особі органів законодавчої або виконавчої влади, або муніципальних органів, фінансово-кредитних органів, які наділяються владними повноваженнями по відношенню до другого учасника відносин;
- по-третє, їх виникнення, зміна і припинення не відбуваються за волевиявленням сторін, а пов'язані з фінансово-правовим актом [5, 72–73].

Отже, *першою ознакою фінансових правовідносин* є те, що вони виникають у сфері фінансової діяльності держави, а тому носять публічний характер, і пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів коштів. На думку В. П. Нагребель-

ного ця ознака є визначальною і дозволяє відмежувати фінансові правовідносини від суміжних з ними (конституційних, адміністративних, цивільних) [6, 87]. Спробуємо з'ясувати чи притаманна вона і відносинам з випуску та обігу державних цінних паперів.

Як ми зазначили, фінансові відносини носять публічний характер. Однак, якщо поділ на публічне та приватне не має безпосереднього відношення до власне фінансових відносин, то у випадку з відносинами щодо випуску та обігу державних цінних паперів ця проблема набуває принципового значення, і тому поширені погляди про належність даних відносин до сфери регулювання приватного права. З огляду на це, на нашу думку, доцільним є розгляд загальних ознак публічності як окремої правової категорії. Одне з останніх фінансово-правових досліджень, в яких здійснено аналіз ознаки публічності, проведено А. А. Нечай. До головних критеріїв відмежування публічного від приватного автор запропонувала віднести *характер інтересу*, що пов'язаний з певним суспільним явищем, а саме – наявність «публічного» (загального, більш широкого) та «приватного» (пов'язаного з певною конкретною особою) інтересу [7, 25]. Така ознака «публічності», як наявність публічного інтересу, виступає головною у Ю. О. Тихомирова і визначається як сумарний узагальнений соціальний інтерес в економічній, соціальній та інших сферах [8, 3–33].

У відносинах з приводу державних цінних паперів публічний інтерес є визначальним, адже, по-перше, мобілізація фінансових ресурсів внаслідок розміщення державних цінних паперів здійснюється з метою залучення коштів до централізованих публічних фондів коштів; по-друге, державні запозичення у формі державних цінних паперів здійснюються з метою задоволення публічних інтересів – фінансування економічно та соціально значущих бюджетних видатків; по-третє, погашення, а також виплата в передбачених випадках доходу за державними цінними паперами відбувається за рахунок публічних фінансів – бюджетних коштів, передбачених на обслуговування державного боргу. Показовим в даному випадку є створення Стабілізаційного фонду відповідно до Закону України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 31 жовтня 2008 р. Згідно з цим Законом Стабілізаційний фонд, який, без сумніву, є публічним, створюється за рахунок понадпланових надхо-

дженів від приватизації державного майна у 2008 році та надходжень цих коштів у повному обсязі у 2009 році, а також цільового розміщення державних цінних паперів. Розподіл і використання коштів Стабілізаційного фонду відповідно до названого закону здійснюється для задоволення публічних інтересів, а саме:

- кредитування або співфінансування довгострокових інфраструктурних, інвестиційних та інноваційних проектів загальнодержавного значення;
- здешевлення кредитування проектів малого та середнього бізнесу, зокрема таких, що впливають на підвищення рівня зайнятості населення;
- використання в інших напрямках, передбачених законом;
- використання за напрямами, передбаченими Законом України «Про Державний бюджет України».

Видатки на погашення та виплату процентів за державними цінними паперами відповідно до п. 19 ст. 87 Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 р. здійснюються з Державного бюджету, тобто знову ж таки з публічного фонду коштів.

Дуже цікавою є ознака «публічності», запропонована ще в кінці XIX століття видатним юристом М. М. Коркуновим. На його думку, відмежування публічних відносин від приватних варто здійснювати за формою розподілу об'єкта та формою його пристосування до спільного використання [9, 184]. За логікою даної ознаки можна дійти висновку, що якщо законодавство надає комусь право управління конкретним об'єктом заради його подальшого пристосування до спільного використання, то відносини, які виникають з цього приводу, будуть мати публічний характер і регулюватимуться публічним правом. Якщо ж законодавство надає комусь право управління певним об'єктом заради виключного використання цього об'єкта конкретною особою, то такі відносини будуть приватними, а тому регулюватимуться приватним правом незалежно від виду суб'єктів, між якими виникають ці відносини. Щодо державних цінних паперів, то можна сказати, що хоча останні і придбаваються конкретними особами для задоволення своїх власних інтересів, але кошти від їх продажу надходять до публічних фондів коштів, з яких спрямовуються на реалізацію певних публічних цілей, тобто здійснюється їх пристосування до спільного використання. Здатність державних цінних паперів задовольняти потреби й інтереси окремих суб'єктів зумовле-

на їх ринковістю, тобто високою ліквідністю та спроможністю приносити прибуток. Однак, з іншого боку, якісне виконання зобов'язань за державними цінними паперами є публічним інтересом держави, оскільки сприяє підвищенню її кредитного рейтингу, інвестиційної привабливості, що, безумовно, є гарантією її майбутньої фінансової стабільності і безпеки.

Ще одним аргументом на користь публічності відносин з випуску та обігу державних цінних паперів є загально визнаний у сучасній фінансово-правовій доктрині принцип пріоритетності публічних видатків над доходами [10, 12; 6, 18; 11, 29]. Відповідно до даного принципу виконання державою її функцій об'єктивно не може ставитись у прямо пропорційну залежність від величини доходів державного бюджету. Визначаючи в пріоритетному порядку обсяг публічних видатків, розраховуються розміри державних доходів і надходжень, необхідних для фінансової рівноваги. Так, О. П. Орлюк стверджує, що цей принцип є визначальним для відмежування публічних і приватних фінансів, оскільки для останніх характерна визначальна роль прибутків при формуванні витрат, для держави ж первинними є видатки, а доходи – вторинними [10, 12]. Таким чином, важко переоцінити роль державних цінних паперів при визначенні джерел фінансування дефіциту державного бюджету, а також видатків з інших державних централізованих фондів коштів.

Другою істотною ознакою фінансових правовідносин є те, що в них однією стороною завжди виступає держава або органи місцевого самоврядування, які наділяються владними повноваженнями по відношенню до інших учасників відносин. Пояснюється це тим, що держава здійснює фінансову діяльність в інтересах суспільства, тобто організовує мобілізацію, розподіл і використання різних державних фондів коштів з метою реалізації різних соціально-економічних програм та задоволення загальносуспільних потреб.

У відносинах з випуску та обігу державних цінних паперів держава є обов'язковим суб'єктом. Так, під час здійснення державних запозичень відповідно до ст. 16 Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 р. держава діє в особі Міністра фінансів України. Публічний інтерес держави під час розміщення державних цінних паперів: здійснення зберігання і управління державними цінними паперами, здійснення контролю за комерційними банками – учасниками ринку облігацій під час їх розміщення, обігу та погашення, здійснення контролю за відповідністю обсягу випуску державних цінних паперів їх кількості в обігу,

– представлений таким фінансово-кредитним органом як Національний банк України, згідно з законами України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р., «Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні» від 10 грудня 1997 р., «Про цінні папери і фондовий ринок» від 23 лютого 2006 р., постановою Кабінету Міністрів України № 80 «Про випуски облігацій внутрішніх державних позик» від 31 січня 2001 р., а також Положенням про депозитарну діяльність Національного банку України, затвердженим Постановою Правління Національного банку України № 114 від 19 березня 2003 р.

Загалом присутність держави у відносинах випуску та обігу державних цінних паперів забезпечується через участь в них таких органів як Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Національний банк України.

Участь держави у фінансових відносинах зумовлює їх державно-владний характер. Однак, особливістю фінансових правовідносин є те, що в них владні відносини невіддільні від відносин майнових. Як зазначає М. В. Карасьова, фінансові відносини за своєю сутністю є економічними відносинами, що мають *владно-майновий характер* і виражають публічні інтереси [12, 94]. Це означає, що реалізуючи надані владні повноваження, державний орган повинен не тільки встановлювати у відповідній правовій формі обов'язкові правила поведінки, а й, враховуючи майновий характер фінансових правовідносин, забезпечувати також конкретне грошове вираження їх змісту. В нашому випадку для прикладу можна навести: визначення сум запозичень у законі про державний бюджет, визначення номінальної вартості певного виду державних цінних паперів, визначення річного відсоткового доходу за процентними державними цінними паперами тощо.

Третьою ознакою фінансових правовідносин є те, що їх виникнення, зміна і припинення відбуваються не за волевиявленням сторін, а пов'язані з фінансово-правовим актом, тобто фінансові відносини, на відміну від інших економічних відносин, практично завжди мають правовий характер та існують виключно у формі правовідносин.

Правовий характер притаманний і відносинам з випуску та обігу державних цінних паперів. Виникнення даних відносин неможливе без видання компетентним органом відповідного фінансово-правового акта. Перш за все, загальною умовою існування даного виду відносин є передбачення в основному фінансовому плані держави

– законі про державний бюджет на відповідний рік – граничних розмірів державного боргу, в межах яких можуть здійснюватись внутрішні і зовнішні запозичення. Для забезпечення виконання державного бюджету Кабінет Міністрів України відповідно до ч. 2 ст. 15 Бюджетного кодексу України має право брати позики в межах, визначених законом України про державний бюджет. Фінансово-правовим актом, з прийняттям якого безпосередньо пов'язують виникнення відносин з випуску та обігу державних цінних паперів, є Постанова Кабінету Міністрів України, в якій визначаються основні умови та порядок розміщення державних цінних паперів, а також дається доручення Міністерству фінансів України на здійснення їх випуску. Міністерство фінансів України в межах загальної суми емісії, визначеної Кабінетом Міністрів України, приймає рішення про час, місце, форму проведення торгів, обсяги та умови розміщення державних цінних паперів. Далі Національний банк України організовує продаж державних цінних паперів шляхом проведення торгів з допущеними до них учасниками. За результатами торгів Міністерство фінансів приймає рішення про задоволення чи незадоволення заявок на придбання державних цінних паперів, та надає доручення Національному банку України здійснити грошові розрахунки з учасниками, заявки яких задоволені. Подальше обслуговування та погашення державних цінних паперів здійснюється Міністерством фінансів за участю Національного банку.

Варто зауважити, що за умови неспроможності держави через певні причини забезпечити виплату процентів за державними цінними паперами або ж їх погашення, можуть мати місце випадки зміни даних відносин, зокрема у формі новації, уніфікації, конверсії, консолідації, відстрочки виконання зобов'язань за державними цінними паперами або ж їх анулювання. Про це держава також в односторонньому порядку приймає рішення, яке відображається в конкретному фінансово-правовому акті. Для прикладу можна навести Постанову Кабінету Міністрів України № 1343 від 25 серпня 1998 р. «Про випуск конверсійних облігацій внутрішньої державної позики 1998 року», яка була прийнята з метою заміни на добровільних засадах облігацій внутрішніх державних позик 1997 та 1998 років конверсійними облігаціями внутрішньої державної позики 1998 р.

Однак, теза про фінансово-правову природу відносин з випуску та обігу державних цінних паперів сьогодні для деяких правників не є при-

йнятною, зокрема дуже дискусійним видається питання про договірний порядок виникнення зазначених відносин. Очевидно, що такі твердження не безпідставні, оскільки здійснення державних запозичень шляхом випуску державних цінних паперів ґрунтується на засадах зобов'язального права. Але в цих відносинах немає ніякої юридичної рівності і вільного волевиявлення, що задекларовані в ч. 1 ст. 1 Цивільного кодексу України, адже рішення про випуск державних цінних паперів приймає держава незалежно від волі інших суб'єктів. Останнє впливає зі змісту ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р., відповідно до якої прийняття рішення про випуск державних цінних паперів належить до основних повноважень Кабінету Міністрів України. Не можна говорити також і про свободу договору, передбачену в ст. 627 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р., оскільки умови і порядок випуску, розміщення, виплати доходу та погашення державних цінних паперів визначаються Кабінетом Міністрів України, конкретизуються Міністерством фінансів України за погодженням з Національним банком України. Слід також згадати Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23 лютого 2006 р., відповідно до якого емісія

державних цінних паперів є частиною бюджетного процесу, а рішення про їх розміщення та умови випуску приймається згідно з Бюджетним кодексом України. Це цілком узгоджується із застереженням щодо сфери застосування цивільного законодавства, що передбачено в ч. 2 ст. 1 Цивільного кодексу України.

Елементи цивільно-правового регулювання під час випуску державних цінних паперів з'являються тільки на стадії їх продажу, механізм якого буде утворюватися виключно на договірних засадах, що забезпечує добровільність придбання та рівність доступу. Але необхідно відзначити, що ці відносини спрямовані вже на реалізацію прийнятого Кабінетом Міністрів України припису, і вступають в них ті, кого влаштовують визначені в односторонньому порядку умови, і хто згоден надати на цих умовах кошти та отримати за це відповідний гарантований прибуток.

Таким чином, резюмуючи викладене вище можна зазначити, що ознаки відносин з випуску і обігу державних цінних паперів повністю узгоджуються із загальними ознаками фінансових правовідносин, а тому досліджувані відносини підлягають фінансово-правовому регулюванню, тобто є фінансово-правовими.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. *Цыткин С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании Финансовой деятельности советского государства. – М.: Изд-во МГУ, 1983. – 78 с.
2. *Иванов Б. Н.* О системе советского финансового права // Труды ВЮЗИ. – М., 1967. – С. 64
3. *Карасева М. В.* Финансовое правоотношение. – М., 2001. – 283 с.
4. *Харицький В. П.* Державні цінні папери як об'єкти цивільних прав: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Х., 2006. – 20 с.
5. *Воронова Л. К.* Фінансове право України: Підручник. – К.: Прецедент; Моя книга, 2007. – 448 с.
6. *Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В.* Фінансове право України. Загальна частина: Навч. посібн. / За заг. ред. В. П. Нагребельного. – Суми: Університетська книга, 2004. – 320 с.
7. *Нечай А. А.* Актуальні питання фінансового права: правові основи публічних накопичувальних фондів: Монографія – Чернівці: Рута, 2004. – 376 с.
8. *Тихомиров Ю. О.* Публичное право: Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.
9. *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. – СПб., 1898. – 428 с.
10. *Орлюк О. П.* Фінансове право: Навч. посібн. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
11. *Дмитренко Е. С.* Фінансове право України. Загальна частина: Навч. посібн. – К.: Алерта; КНТ, 2006. – 375 с.
12. *Карасева М. В., Крохина Ю. А.* Финансовое право. – М.: НОРМА, 2002. – 288 с.