

УДК 346.542

Зайцева Н.А.

КРЕДИТУВАННЯ ДЕРЖАВНЕ ТА БАНКІВСЬКЕ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті автор розглядає державне та банківське кредитування. Автор намагається з'ясувати публічно-правовий характер відносин державного кредиту в порівнянні з приватно-правовою природою банківського кредитування, відокремити спільні риси для кредитування в цілому і особливості їх прояву залежно від окремого виду.

Ключові слова: державне та банківське кредитування, договір, кредитор, суб'єкти, форми.

Кредитування як сфера правового впливу передбачає багатоаспектний погляд з позиції декількох галузей права. Дійсно, можна виокремлювати специфічні особливості для кожної галузі права, але найпринциповіший розподіл полягає в співставленні публічного та приватного регулювання. Дослідження проблем кредитування 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 кредитування 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.

В фінансово-правовому аспекті проблеми державного кредиту довгий час 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 іншими. Певні зрушення відбулися 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 році були захищені дисертаційні роботи на здобуття наукового ступеню 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.

В цій публікації ми спробуємо з'ясувати публічно-правовий характер відносин державного кредиту в порівнянні з приватно-правовою природою банківського кредитування, виокремимо спільні риси для кредитування в цілому і особливості їх прояву залежно від окремого виду. При цьому буде враховуватись суб'єктна роль держави та органів, що її представляють, у впливі на підстави виникнення та існування відносин державного кредитування.

В загальному сенсі державний кредит характеризується як система відносин позики, де однією із сторін виступає держава. Роль держави в відносинах кредитування може бути різною. Вона може виступати гарантом при здійсненні тих чи інших інвестиційних програм, реалізації проєктів, забезпеченні участі тих чи інших суб'єктів, без яких неможливе здійснення та реалізація принципових напрямків розвитку держави. Держава може виступати в якості кредитора. При цьому треба розмежовувати ситуації коли державою надаються кредити в міждержавних відносинах, та коли кошти перераховуються суб'єктам для реалізації внутрішньодержавних проєктів. Але найчастіше державне кредитування пов'язується з відносинами, де держава виступає позичальником коштів.

Характеризуючи відносини державного і банківського кредиту, необхідно мати на увазі, що між ними є певні спільні характеристики. По-перше, ці відносини є проявами, різновидами загально родових фінансових відносин і відповідно до цього характеризуються всіма ознаками фінансів, виконують функції, що притаманні фінансам в цілому. І в режимі державного кредиту, і підчас реалізації банківського кредитування реалізуються розподільчі та контролюючі функції фінансів. Звісно, це робиться між різними суб'єктами, несхожими засобами, орієнтується ні різний об'єкт. По-друге, для відносин і державного, і банківського кредиту характерні загальні характеристики для об'єкту регулювання. При цьому хотілося б зробити наголос, що йдеться саме про загальні риси, а не про однаковий об'єкт чи предмет регулювання. Справа в тому, що в обох випадках регулюється процес акумуляції та надання тимчасово вільних грошових коштів. Тобто і при банківському, і при державному кредитуванні залучаються не взагалі вільні грошові кошти, а лише такі, які не потрібні власникам на який-небудь термін. По-третє, обидва різновиди кредиту характеризуються наявністю однакових сторін: позичальника та кредитора. Безумовно, що в якості їх виступають різні суб'єкти права, і це є однією із підстав розмежування диференціації банківського та державного кредитування.

Мабуть, можна було б і продовжувати характеристику спільних рис між цими видами кредиту, але ми виокремили на наш погляд, головніші.

В той же час, для з'ясування правової природи державного кредиту важливо чітко уявляти його відмінності від кредитування банківського[2, с. 251]:

1. Мета. Державний кредит передбачає реалізацію, перш за все, публічних завдань, спрямований на забезпечення загальнодержавних потреб. Здійснення державного кредитування забезпечує баланс між доходами та видатками бюджетів, спрямований на зменшення бюджетного дефіциту. Відповідно до цього, він регулюється і фінансово-правовим законодавством. Окремі норми цього інституту закріплені Бюджетним кодексом України[9, ст. 189], Законом України „Про цінні папери та фондовий ринок”[10, ст. 508]. Законом України „Про державний

внутрішній борг"[11, ст. 598]. В той же час, банківське кредитування забезпечує реалізацію приватних інтересів, забезпечується в режимі цивільно-правового регулювання, диспозитивними методами.

2. Суб'єкти. При характеристиці суб'єктів принциповим є не наявність чи перелік їх, а розподілення на групи, сторони. Традиційна конструкція відносин кредитування передбачає існування двох сторін цих відносин: позичальника та кредитора. В режимі державного кредитування кредитором виступають юридичні та фізичні особи, які надають тимчасово вільні грошові кошти державі для мінімізації державного боргу, дефіциту. Позичальником виступає держава. При банківському кредитуванні, навпаки, позичальниками виступають юридичні та фізичні особи, в той час, коли кредитуються вони спеціальними установами - банками (іноді іншими фінансово-кредитними установами).

3. Форма. Державне кредитування передбачає існування певного проміжного механізму, застосування державних цінних паперів. Якщо при банківському кредитуванні обговорюються та деталізуються умови надання коштів позичальникам, то передумовою державного кредиту виступає випуск в обіг державних цінних паперів. Тобто само придбання казначейського сертифікату або облігації державної внутрішньої позики вже є легалізацією договору державного кредиту. Ніяких домовленостей, коректування умов договору не може бути, вони закріплені державою в умовах випуску відповідного цінного паперу.

4. Забезпечення. З одного боку, це положення можна віднести як до спільних рис, так і до відмінностей державного та банківського кредиту. Єдине те, що і державний, і банківський кредит переважно забезпечується майном позичальника. В даному випадку не йдеться про вид цього майна, але якщо при банківському кредитуванні в якості забезпечення виступають конкретні матеріальні цінності позичальника (юридичної чи фізичної особи), то при державному кредитуванні - державне майно, яке знаходиться у власності держави.

5. Характер, спрямованість. Банківське кредитування за своєю метою спрямоване на забезпечення розвитку суспільного виробництва. У переважній більшості випадків банківські кредити отримуються для розвитку виробництва, підвищення його темпів, або подолання тих чи інших труднощів, з якими в даний час зіштовхнулись юридичні або фізичні особи. В будь-якому разі банківське кредитування спрямоване на сталість або розвиток виробництва і має виробничий характер. Державне кредитування не забезпечує участі коштів, обіг яких здійснюється в його режимі для участі в матеріальному виробництві. Цей вид кредиту носить невиробничий характер та спрямовується на покриття бюджетного дефіциту. Поняття бюджетного дефіциту закріплено Бюджетним кодексом України, який визначає дефіцит бюджету як перевищення видатків бюджету над його доходами. Прийняття Державного бюджету України або місцевих бюджетів на відповідний бюджетний період з дефіцитом дозволяється у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту відповідного бюджету з урахуванням особливостей, визначених Бюджетним кодексом.

Джерелами фінансування дефіциту бюджетів є державні внутрішні та зовнішні запозичення, внутрішні запозичення органів влади Автономної Республіки Крим,

внутрішні та зовнішні запозичення органів місцевого самоврядування, а також вільний залишок бюджетних коштів із дотриманням умов, визначених законодавством. Кабінет Міністрів України може брати позики в межах, визначених законом про Державний бюджет України. Запозичення не використовуються для забезпечення фінансовими ресурсами поточних видатків держави, за винятком випадків, коли це необхідно для збереження загальної економічної рівноваги. Міністр фінансів України з метою економії коштів та ефективності їх використання має право вибрати кредитора, вид позики і валюту запозичення. Витрати на погашення зобов'язань із боргу здійснюються відповідно до кредитних угод, а також нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання та боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, незалежно від обсягу коштів, передбачених на цю мету в законі про Державний бюджет України або рішенні про місцевий бюджет. Якщо витрати на обслуговування та погашення державного боргу перевищують обсяг коштів, передбачений в законі про Державний бюджет України на таку мету. Міністр фінансів України невідкладно інформує про це Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України невідкладно інформує про очікуване перевищення таких витрат Верховну Раду України та подає у двотижневий термін пропозиції про внесення змін до закону про Державний бюджет України. Емісійні кошти Національного банку України не можуть бути джерелом фінансування дефіциту Державного бюджету України[1, ст. 189].

6. Наслідки. Наслідком банківського кредиту є заключення договору банківської позики на певний термін. Державний кредит призводить до виникнення Державного боргу. Відповідно до Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України в особі Міністра фінансів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим в особі Міністра фінансів Автономної Республіки Крим та міські ради в особі керівників їх виконавчих органів можуть надавати гарантії щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктам виключно у межах повноважень, встановлених відповідно законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет. Гарантії надаються лише на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів. Платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань, належать до платежів по боргу. У разі невиконання юридичними особами своїх зобов'язань щодо погашення та обслуговування наданих на умовах повернення кредитів, залучених державою або під державні гарантії, інших гарантованих державою зобов'язань, та стягнення заборгованості перед Державним бюджетом України з наданих підприємствам і організаціям позичок із державного бюджету, позичок, наданих за рахунок коштів, залучених державою або під державні гарантії, плати за користування цими позичками органи стягнення застосовують механізм стягнення цієї заборгованості у порядку, передбаченому законом для стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів, включаючи погашення такої заборгованості за рахунок майна боржників.

Граничний обсяг внутрішнього та зовнішнього державного боргу, боргу Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, граничний обсяг

надання гарантій встановлюється на кожний бюджетний період відповідно законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет. Величина основної суми державного боргу не повинна перевищувати 60 відсотків фактичного річного обсягу валового внутрішнього продукту України. У разі перевищення граничної величини, визначеної частиною другою цієї статті, Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів для приведення цієї величини у відповідність із законодавством.

Перелік використаних джерел та література:

1. Бюджетний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2001. - № 37-38. - Ст. 189.
2. Воронова Л.К., Криницький І.Е., Кучерявенко Н.П., Финансовое право: Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. - Харьков: Право, 2006.
3. Карасева М.В. О предмете финансового права на современном этапе // Гос-во и право. - 1997. - № 11. - с.22-31.
4. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
5. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. - М.: Государственное изд-во юрид. лит., 1960.
6. Селюков А.Д. Государственный и муниципальный кредит: правовое обеспечение. - М.: Право и Закон, 2000. - 260с.
7. Финансовое право: Ученик / Отв. ред. Н.И. Химичева. М.: БЕК, 1997.
8. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учебное пособие. - Т. 2. - М., 1995.
9. Відомості Верховної Ради України. 2001. - № 37-38. - Ст. 189.
10. Відомості Верховної Ради України. 1991. - № 38. - Ст. 508.
11. Відомості Верховної Ради України. 1992. - № 41. - Ст. 598.

Зайцева Н.А. Кредитование государственное и банковское: сравнительно-правовой аспект.

В статье автор рассматривает государственное и банковское кредитование. Автор пытается узнать публично-правовой характер отношения государственного кредита в сравнении с частно-правовой природой банковского кредитования, отделить общие черты кредитования в целом и особенности их проявления в зависимости от отдельного вида.

Ключевые слова: государственное и банковское кредитование, договор, кредитор, субъекты, формы.

Zajsteva N.A. The bank's and state's credits: comperative-legal analysis.

In this article author considers bank's and state's credits. The author tries to discover public-legal character of relationship of state's credit in comparison with privat-legal natura of bank's credit. Authir tries to separate common features for credit and peculiarities of bank's and state's credits.

Key words: bank's and state's credits, contract, creditor, subject, forms.

Надійшла до редакції 17.06.2008 р.