

УДК 342.73:336.27

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.3.19>

## ФІНАНСОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ПОЗИК

**Проць І.М.,**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ  
ORCID: 0000-0002-6483-0121*

### **Проць І.М. Фінансові правовідносини у сфері державних позик.**

У статті розглянуто фінансові правовідносини у сфері державних позик. Об'єктом дослідження є сукупність суспільних відносин у сфері державних позик. Предметом дослідження виступають норми фінансового права, що регулюють суспільні відносини у сфері державних позик. Методологічна основа дослідження представлена загальнонауковими та приватно-науковими методами, що спираються на діалектичний метод наукового пізнання. Застосовувалися аналіз, синтез, узагальнення, дедукція, індукція, спостереження, історико-правовий, порівняльно-правовий, формально-юридичний, формально-логічний і інші способи та прийоми наукового пізнання. Зазначено, що механізм регулювання державних позик – це комплекс заходів державного впливу, що включає сукупність методів та інструментів, законодавчо встановлених прав і обов'язків органів державної влади, які здійснюють грошово-кредитне регулювання. Механізм регулювання державних позик заснований на єдності грошового обігу та кредитної політики у державі. В Україні даний механізм включає: державні органи, які здійснюють контроль, нормативно-правове регулювання та вироблення державної політики у сфері державних позик; інструменти регулювання. Органи, які здійснюють контроль, нормативно-правове регулювання та вироблення політики у сфері державних позик, на підставі їх повноважень у зазначеній сфері поділяються на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. До органів загальної компетенції слід відносити Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України. До органів спеціальної компетенції слід відносити Національний банк України, Міністерство фінансів України. Правила здійснення операцій у сфері державних позик встановлюються правовими актами державних органів загальної та спеціальної компетенції, спрямованими на регулювання специфічної групи фінансових відносин, пов'язаних з організацією державних позик. Система законодавства у сфері державних позик включає норми різних галузей законодавства, що регулюють суспільні відносини в такій сфері державного управління, як державні позик.

**Ключові слова:** органи державної влади, публічний інтерес, дефіцит державного бюджету, норми права, публічно-правові утворення.

### **Prots I.M. Financial legal relations in the sphere of state loans.**

The article examines financial legal relations in the sphere of state loans. The object of the study is the totality of social relations in the sphere of state loans. The subject of the study is the norms of financial law that regulate social relations in the sphere of state loans. The methodological basis of the study is represented by general scientific and private scientific methods based on the dialectical method of scientific knowledge. Analysis, synthesis, generalization, deduction, induction, observation, historical and legal, comparative legal, formal and legal, formal and logical and other methods and techniques of scientific knowledge were used. It is noted that the mechanism for regulating state loans is a complex of measures of state influence, which includes a set of methods and instruments, legally established rights and obligations of state authorities that carry out monetary and credit regulation. The mechanism for regulating state loans is based on the unity of monetary circulation and credit policy in the state. In Ukraine, this mechanism includes: state bodies that exercise control, regulatory and legal regulation and develop state policy in the field of state loans; regulatory instruments. Bodies that exercise control, regulatory and legal regulation and develop policy in the field of state loans, based on their powers in the specified area, are divided into

bodies of general competence and bodies of special competence. Bodies of general competence include the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine. Bodies of special competence include the National Bank of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine. The rules for conducting operations in the field of state loans are established by legal acts of state bodies of general and special competence, aimed at regulating a specific group of financial relations related to the organization of state loans. The system of legislation in the field of state includes norms of various branches of legislation that regulate public relations in such an area of state administration as state loans.

**Key words:** state authorities, public interest, state budget deficit, legal norms, public-legal entities.

**Постановка проблеми.** Державні запозичення націлені на залучення позикових коштів до бюджету та спрямовані на виконання встановлених функцій, закріплених повноважень, реалізацію державно-значимих завдань. Такий напрям у фінансовій діяльності органів державної влади реалізується шляхом емісії державних цінних паперів та має публічний і плановий характер. Через різноманіття відносин у сфері державних запозичень виникає необхідність виявлення особливостей та ефективності правового регулювання.

**Мета дослідження** полягає у вивченні фінансових правовідносин у сфері державних позик.

**Стан опрацювання проблематики.** Вагомий внесок у дослідження фінансових правовідносин щодо державних боргових цінних паперів науковці: У. Ватаманюк-Зелінська, О. Ващенко, О. Грубляк, Т. Капелюшина, А. Ковальчук, Ю. Коваленко, Т. Латковська, Н. Лубкей, С. Онишко, О. Орлюк, В. Опарін, Є. Соколова, М. Федорович, В. Ченцов та інші. В умовах фінансової і економічної нестабільності, викликаної агресією росії, функціонування державних боргових цінних паперів потребує уваги науковців.

**Виклад основного матеріалу.** Відносини, що виникають у сфері здійснення державної облігаційної позики, мають специфіку, яка проявляється у публічно-правових елементах. Для правового регулювання відносин, пов'язаних з емісією та обігом державних цінних паперів, закріплено окремі положення, які відображені у Бюджетному кодексі України (далі – БК України) [1].

На особливу увагу заслуговують норми, що закріплюють емітентів, які випускають від імені публічно-правової утворення цінні папери, види державних цінних паперів, характеристика випусків, закріплюють умови, які повинні містити умови емісії та звернення державних цінних паперів, вказують на осіб, уповноважених приймати рішення про випуску, закріплюють правила розкриття інформації та звітності про результати емісії цінних паперів.

Основна роль в регулюванні позикових відносин відводиться конституційним положенням, кодифікованим актам, законам про державний бюджет на відповідний фінансовий рік [2, с. 421-422]. У положеннях Бюджетного кодексу містяться норми, що закріплюють повноваження Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України (далі – Мінфін) і визначати цим органам умови, порядок випуску та розміщення державних цінних паперів [3; 4].

Фінансові правовідносини, що виникають у сфері здійснення державних позик, характеризуються складним юридичним складом, оскільки юридичні наслідки породжує сукупність юридичних фактів: рішення про випуск; умови емісії певної форми цінного паперу; порядок розміщення та волевиявлення інвесторів (покупців облігацій) шляхом укладання договору купівлі-продажу. Така прерогатива позичальника (уповноважених органів державної влади) з встановлення та закріплення умов надає відносинам імперативності та публічності, оскільки умови випуску та звернення визначаються публічно-правовим утворенням, а виникнення правовідносин у зазначеній сфері передують прийняттю нормативно-правових актів.

Діяльність органів державної влади з випуску облігацій та обігу здійснюється на підставі прийнятого Кабінетом Міністрів рішення про емісію відповідно до встановлених законом обмежень. Метою обмежень є забезпечення контролю над раціональним і ефективним використанням позикових коштів.

У правовідносинах, що виникають у сфері державних запозичень однією стороною є позичальник – органи державної влади, інша сторона – позикодавці (набувачі та власники облігацій), юридичні та фізичні особи.

У літературі зустрічається класифікація позичальника під час випуску внутрішніх державних цінних паперів: офіційний позичальник – це держава чи конкретна частина державного апарату, яка реалізує економічну політику; технічний позичальник – орган, що виконує всі необхідні технічні функції у процесі залучення позикових коштів і управління державним боргом.

Суб'єкт є визначальним елементом структури правовідносини як частина механізму правового регулювання. При здійсненні державних позик суб'єктом є Україна в особі органів державної влади. Сукупність прав і обов'язків публічного суб'єкта фінансових правовідносин можна охарактеризувати як правосуб'єктність і повноваження, які визначають основні напрями діяльності.

Органи державної влади, здійснюючи повноваження у сфері державної облігаційної позики, забезпечують владний і публічний характер фінансових правовідносин. Цей характер виражає суверенність фінансової діяльності у сфері державних запозичень на законних засадах. Законність забезпечується правом випуску державних облігацій уповноваженими органами державної влади та спрямуванням отриманих фінансових ресурсів до бюджетів, забезпечується спеціальною формою запозичень у вигляді облігацій; формалізацією, яка є засобом забезпечення законності. Органи державної влади у сфері державних запозичень можна розмежувати на органи, які мають основні повноваження, і органи, наділені спеціальними повноваженнями. У публічно-правовому регулюванні досліджуваної сфери правовідносин головна роль приділяється органам законодавчої влади у визначенні фінансової політики.

У позикових відносинах головним органом, наділеним спеціальними повноваженнями, є Національний банк України (далі – Національний банк), який консультує Міністерство фінансів України щодо графіка випуску державних цінних паперів, виконання боргових зобов'язань, виконує функції генерального агента з цінних паперів відповідно до законодавства [5].

У даний час у БК України (ст. 16) закріплені загальні положення, норми про емітенти, визначено державні органи влади, за якими закріплені права, повноваження у сфері випуску державної облігаційної позики, включаючи положення про реструктуризацію державного боргу, граничні обсяги розміщення державних цінних паперів, облік і реєстрацію боргових зобов'язань.

Держава виступає як суб'єкт відносин, представляє суспільні інтереси, з урахуванням волі однієї сторони, які є базисом владного методу регулювання відносин державного кредиту. Наявність прав і обов'язків у сфері здійснення фінансової діяльності, де одним із напрямів діяльності є державні запозичення, надає можливість публічно-правовим утворенням бути учасниками позикових відносин. Даному виду позикових відносин для позичальника властивий владний характер відносин, що проявляється у встановленні умов позики.

Публічно-правове регулювання досліджуваних відносин спрямовано на забезпечення безпеки купівельної спроможності фінансових ресурсів, отриманих від позикодавців, у чому проявляється владний характер. Зміна умов випущених позик можлива через недосконалість правових норм, що регулюють емісію державних цінних паперів, оскільки законодавством не передбачено підстав, що дають змогу визначити випадки можливої зміни позичальником умов випущених позик. До підстав виникнення зобов'язань у сфері державних облігаційних позик можна віднести перехід прав і обов'язків у порядку правонаступництва та зміну осіб у зобов'язаннях.

Роль і значення державних облігаційних позик як правового інструменту регулювання економіки держави набуває системного характеру, що передбачає сплановані та узгоджені заходи, щоб уникнути зростання заборгованості за борговими зобов'язаннями. Погодження та планування обсягів і структури державного боргу, здійснення запозичень, оптимізація доходів і витрат, облік та операції з державним боргом, функціонування системи погашення цінних паперів належать до повноважень органів законодавчої та виконавчої влади.

Повноваженнями у сфері фінансів наділено Кабінет Міністрів України: з управління державним боргом, визначення обсягу випуску, форм, методів емісії і обігу державних облігаційних позик, затвердження умов із зазначенням форми випуску цінних паперів, запровадження державних цільових програм [6].

До основних повноважень Кабінету Міністрів України у сфері державної облігаційної позики віднесено повноваження, що впливають на виникнення фінансових правовідносин: прийняття постанов про випуск цінних паперів, надання доручень та призначення відповідальних осіб.

Аналіз правових актів дозволив виявити відмінності державних облігацій від корпоративних цінних паперів, які проявляються в термінах випуску цінних паперів, певних ризиках та їх гарантованості, мають розподільчий характер, який в притаманний позиковим відносинам і проявляється в процесі спрямування та використання отриманих грошових коштів у бюджет держави.

Аналіз підзаконних актів, вкладених у регулювання державних запозичень, дозволяє зробити висновок у тому, що у позикових відносинах є позитивні та негативні моменти для учасників. Наприклад, для позикодавців плюси полягають у тому, що для даного правового інструменту ха-

рактерні: націленість емітента на широке коло фізичних осіб; встановлення особливого порядку розміщення; можливість передачі облігацій у спадок фізичним особам; гарантованість збереження вкладених коштів державою.

Публічно-правові утворення, наділені повноваженнями у сфері здійснення державних позик, зазнають ряду обмежень, пов'язаних з організаційними питаннями випуску та розміщення цінних паперів: необхідність дотримання принципу публічності; розкриття інформації, тривала процедура емісії; наявність системи виплати відсотків за умовами позики; виконання фінансових боргових зобов'язань у межах скарбниці держави.

Проте переваги є суттєвими і полягають у встановленні термінів випуску, умов виплати процентної ставки за доходом, виборі моменту розміщення, можливості управління позиковими коштами.

Для правовідносин у сфері державних облігаційних позик підставою є юридичні факти. Виникненню правовідносин у сфері державних облігаційних позик передують ухвалення уповноваженими органами державної влади низки правових актів, що утворює складний юридичний склад, оскільки умови таких правовідносин визначаються уповноваженими органами державної влади.

Досліджуючи повноваження органів державної влади, необхідно відзначити важливе значення у реалізації таких елементів структури державного боргу, як управління, обслуговування та контроль. Методи та форми, що використовуються публічно-правовими утвореннями при формуванні та направленні отриманих коштів до бюджету, залежать від різних факторів, що потребує особливого правового регулювання виникаючих правовідносин.

Правовому регулюванню властивий універсальний характер, що полягає у комплексному застосуванні нормативно-правових актів, зокрема з використанням цивільно-правових конструкцій. Основна відмінність у правовому регулюванні державної позики полягає у предметі регулювання галузей фінансового та цивільного права.

Випуск державних цінних паперів є публічно-правовий захід, який здійснюється на основі спеціального нормативного акта. Це визначає, що позикові відносини регулюються фінансовим законодавством і відрізняються від відносин, що виникають у договорі позики, які регулюють норми цивільного права. Участь державних утворень та адміністративно-територіальних одиниць у внутрішньому обороті підпорядковується загальному правовому режиму, крім випадків, коли інше передбачено чинними правовими нормами.

Виходячи з багаторівневої структури бюджетної системи правове регулювання сфері, що вивчається, здійснюється на рівні держави. Позикові відносини, врегульовані нормами фінансового права, визначають порядок випуску, розміщення, облік і повноваженнями публічно-правових утворень, виконання боргових зобов'язань і виплат у процесі формування та розподілу фінансових ресурсів бюджету.

У фінансовому праві виникає потреба в ефективному механізмі правового регулювання, спрямованому на створення публічно-правових гарантій використання приватноправових цінностей. У сфері здійснення державних облігаційних запозичень це актуально, щоб уникнути проблеми співвідношення приватного та публічного у правовому регулюванні фінансових відносин.

У механізмі виконання фінансових зобов'язань боргового типу зближення інтересів учасників відносин є важливим завданням. Причиною дискусій у сфері правового регулювання державних облігаційних позик є галузева належність правових норм, що регулюють даний вид позикових відносин, специфіка яких проявляється у наступному. По-перше, відносини виникають, розвиваються у процесі фінансової діяльності держави. По-друге, відносини мають владний характер, де у процесі регулювання використовується метод владних розпоряджень. По-третє, відносини у процесі здійснення державної позики будуються між органами державної влади. Особливість полягає у обов'язковій участі держави у зазначених відносинах через певні органи влади.

У сфері здійснення державної облігаційної позики мають місце фінансові правовідносини та цивільно-правові, оскільки придбання цінних паперів у вигляді облігацій оформляється договором. Законодавство, яке регулює бюджетні відносини, закріплює форми боргових зобов'язань України, порядок їх погашення та обслуговування.

Визначення меж впливу публічно-правової та цивільно-правової сфер регулювання у механізмі управління публічними доходами є в розмежуванні на законодавчому рівні правил управління та використання публічних доходів залежно від способів залучення в грошові фонди. З урахуванням передбачених законодавством правил залучення доходних джерел у публічні фонди виділя-

ють публічні доходи, формування яких здійснюється з допомогою цивільно-правових механізмів до яких відносять позикові кошти. Дійсність показує, що вдосконалення систем управління відбувається в умовах кризи викликаній військовим втручанням росії у внутрішні справи України, в зв'язку з чим відчувається потреба у використанні досвіду Європейського Союзу [7, с. 449].

Регулювання боргових зобов'язань має охоплюватись законодавчими актами у взаємозв'язку зі спеціальними правовими нормами, що закріплюють правовий режим фінансових боргових зобов'язань.

Правовий акт публічно-правової утворення є основою виникнення фінансових боргових зобов'язань. Початком фінансово-правових відносин слід вважати ухвалення рішення про випуск цінних паперів. Випуски облігацій здійснюються на певні терміни: короткострокові, середньострокові та довгострокові. Боргові зобов'язання України погашаються у строки, що визначаються умовами позики, не можуть перевищувати максимальний термін випуску облігацій. Від макроекономічних показників і інших прогнозів економістів залежить термін випуску цінних паперів, з огляду на те, що боргові зобов'язання визначаються конкретними умовами позики, неспроможні перевищувати максимально встановлених у законі термінів.

Фінансово-правові норми регулюють питання емісії та звернення, надходження коштів від позик, обслуговування державного боргу та виконання боргових зобов'язань. Відповідно до положень БК України виконання боргових зобов'язань за державними запозиченнями провадиться в особливому порядку, встановленому нормами бюджетного законодавства.

Імперативний метод правового регулювання та наявність публічно-правового характеру доречно віднести до особливостей позикових відносин.

Основна роль у правовому регулюванні у сфері державних запозичень відводиться органам виконавчої влади, суд немає права зобов'язати зазначені органи прийняти такий правовий акт, обмежуючись конституційним принципом поділу влади. Роль органів судової влади у всіх публічних правовідносинах у державному та місцевому бюджетному процесі полягає у незалежній оцінці правозастосовних рішень місцевих органів законодавчої та виконавчої влади. Покладання на судову владу функцій, несумісних з винятковими прерогативами здійснення правосуддя, є неприпустимим [8, с. 122]. Організоване виконання фінансових боргових зобов'язань і діяльність публічно-правових утворень має здійснюватися виходячи з закріплених правових норм, передусім у формі закону.

У частині порядку здійснення державних позик шляхом випуску облігацій важливо, щоб нормативно-правовий акт містив істотні умови порядку випуску і обігу цінних паперів. Ряд положень щодо процедури емісії цінних паперів регламентовані бюджетним законодавством, в основному підзаконними актами супроводжують кожен випуск цінних паперів.

Зобов'язання України, що впливають із позикових відносин, регулюються за допомогою цивільно-правових механізмів. Договір державної позики є договором приєднання, оскільки укладається на умовах, затверджених державою з урахуванням вимог і обмежень, передбачених БК України, законами та підзаконними актами. Права та обов'язки сторін за договором державної позики виражені в облігації, яка є емісійним цінним папером.

Державні запозичення є джерелом фінансування дефіциту бюджету та передбачають повернення, що становить видаткову частину державного бюджету. Позикові відносини спрямовані на залучення коштів і формування боргових зобов'язань. Особливістю таких відносин є суб'єктивний склад, де позичальником виступає держава в особі уповноважених органів з метою фінансування дефіциту бюджету. Метод фінансової діяльності який використовує держава.

Організуюча роль держави щодо фінансів проявляється у фінансовій політиці. Фінансові відносини не існують без держави. Державна облігаційна позика є важливим інструментом фінансово-правової політики. Боргова політика має визначальне значення для функціонування державного боргу України, оскільки закладає основні напрями розвитку боргових відносин, які полягають у визначенні видів позик, складу кредиторів, посиленні кредитного рейтингу держави [9]. Це визначає взаємозв'язок завдань управління державним боргом із питаннями забезпечення економічної безпеки держави.

Основним суб'єктом відносин державної облігаційної позики виступає Україна в особі уповноважених органів державної влади як власник боргових зобов'язань, отже, держава є учасником фінансових відносин щодо вирішення питань, пов'язаних з борговими зобов'язаннями.

Зміст правовідносин характеризуються тим, що складові взаємні права та обов'язки суб'єктів можуть підлягати коригуванню владною стороною угоди у односторонньому порядку. Порядок

випуску державних облігацій, дотримання принципу добровільності, наявність повернення, терміновості та відсутність інфляції у характері позикових відносин відрізняє від джерел фінансування дефіциту бюджету. У процесі утворення та використання державного бюджету державна позика є одним із напрямів фінансової діяльності держави. Відносини мають владний характер, де у процесі регулювання використовується метод владних розпоряджень.

У бюджетних правовідносинах у сфері фінансів позичальник реалізує повноваження через суверенність, організованість і розпорядження ресурсами, що надходять до бюджету. Учасником відносин є уповноважені органи державної влади, які представляють публічні інтереси, що є базисом владного методу регулювання зазначених відносин, суть якого полягає у вирішенні питань на основі волі держави, яка виражається у формі законів [10]. На відміну від адміністративних методів регулювання, у фінансовому праві метод регулювання проявляється у позитивних рекомендаціях з погодженнях. Виділення фінансових правовідносин, що виникають із державних облігаційних позик, пов'язане зі статусом позичальника, що займає переважне становище у цій сфері.

**Висновки.** Відносини, що складаються у сфері державної облігаційної позики, є предметом фінансово-правового регулювання, які можна диференціювати на: організаційні, пов'язані з ініціюванням державних запозичень і ухваленням рішення про випуск цінних паперів їх розміщенням через відповідні органи; зобов'язальні – відносини виникнення та здійснення фінансових зобов'язань особливого виду, де державна позика є формою боргових зобов'язань. Сфера державних цінних паперів перебуває у стадії розвитку та вдосконалення. Нормативно-правове регулювання функціонуючих державних запозичень отримало закріплення на різних правових рівнях. Подальші кроки розвитку, вимагають формування правового регулювання та систематизації. Застосування конкретних заходів буде спрямоване на врегулювання та формування оптимальної моделі публічно-правового регулювання, у тому числі з урахуванням суттєвих ознак. До таких ознак, що відрізняють фінансові позикові відносини, відносяться: плановість, визначення порядку випуску нормативно-правовим актом, наявність імперативності та гарантованості, забезпеченості боргових зобов'язань, майном та коштами державної скарбниці, які перебувають у державній власності.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
2. Музика-Стефанчук О.А., Якимчук Н.Я. Сучасне фінансове право. Право публічних фінансів: підручник. Київ: АртЕк, 2024. 656 с.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/794-18/conv>.
4. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>.
5. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>.
6. Shopina I., Kovaliv M., Esimov S, Borovikova V., Prots I. State target programmes in the system of results-based budgeting: Legal aspect. *Social & Legal Studios*. 2024. Vol. 7. № 3. С. 190–202.
7. Єсімов С.С. Фінансові активи у системі фінансових правовідносин *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 447–451.
8. Єсімов С.С. Судова влада у реалізації принципу поділу влади у бюджетному процесі України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право*. 2024. Випуск 8. Частина 2. С. 120–126.
9. Інформаційна довідка щодо державного та гарантованого державою боргу України (станом на 31.12.2024). URL. <https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg>.
10. Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України: Закон України від 18.07.2024 р. № 3880-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3880-20#Text>.