

УДК 351.72(477)

В.О. Рядінська,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
С.В. Нефьодов,
здобувач ДНДІ МВС України

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНИХ (МІСЦЕВИХ) ГАРАНТІЙ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ

У статті визначається відсутність законодавчо закріпленої дефініції поняття “державні/місцеві гарантії” в Україні на відміну від законодавства інших країн (Російської Федерації, Казахстану, Білорусі тощо). На підставі аналізу доктринальних підходів до цього поняття формується поняття “державні/місцеві гарантії”, яке пропонується закріпити в національному законодавстві.

Ключові слова: державні/місцеві гарантії, публічні умовні боргові зобов'язання, гарант, бенефіціар, принципал, кредити, позики.

В статье указывается на отсутствие законодательно закрепленной дефиниции “государственные/местные гарантии” в Украине, в отличие от законодательства других стран (РФ, Казахстана, Белоруссии и т.д.). На основании анализа доктринальных подходов к этому понятию формулируется понятие “государственные/местные гарантии”, которое предлагается закрепить в отечественном законодательстве.

Ключевые слова: государственные/местные гарантии, публичные условные долговые обязательства, гарант, бенефициар, принципал, кредиты, займы.

In the paper the absence of legislated definition of “government guarantees” in Ukraine, unlike the laws of other countries (Russia, Kazakhstan, Belarus, etc.) is considered. On the basis of doctrinal approaches to this concept, the author formulates the concept of “state guarantee”, proposed to consolidate in domestic law.

Keywords: government guarantees, contingent public debt, guarantor, beneficiary, principal, credits and loans.

У нормах бюджетного законодавства України поняття “державні/місцеві гарантії” відсутнє, але закріплено термін “гарантійне зобов'язання” (ст. 15-1 БК України), завдяки опосередкованому аналізу якого можна дійти висновку, що державні/місцеві гарантії – це зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання принципала (суб'єкта господарювання, який отримав кредит/позику) перед кредитором у разі невиконання ним його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію [1]. Крім цього, у ст. 17 цього ж нормативного акта зазначається, 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; місцеві гарантії можуть надаватися за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектора економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій

території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій [1]. Отже, можна дійти висновку, що гарантом за державними гарантіями виступає уряд України в особі Кабінету Міністрів України, а гарантом за місцевими гарантіями – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада. Поняття державних гарантій закріплюється в наказі Міністерства фінансів України від 28.01.2004 № 42 “Про затвердження порядку відображення операцій, пов’язаних з державним боргом, при плануванні та виконанні державного бюджету” як зобов’язання України повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у разі невиконання позичальниками, іншими, ніж Україна, що отримали кредит під державні гарантії, зобов’язань щодо повернення грошових коштів на умовах строковості та платності [2]. Відсутність законодавчо закріпленої дефініції державних/місцевих гарантій в Бюджетному кодексі України як недолік бюджетного законодавства та недосконалість цього поняття, визначеного у підзаконних актах, підкреслювалося О.М. Карапетяном, Т.І. Єфименко, С.А. Єрохіною, Т.П. Богданом, які зазначали, що подібний підхід створює певну правову невизначеність [3, с. 46; 4, с. 24]. Отже, метою нашої роботи є дослідження нормативно-правових та доктринальних підходів до визначення понять державних/місцевих гарантій з метою формулювання такого поняття для його законодавчого закріплення.

У законодавстві зарубіжних країн підхід до визначення поняття державних/місцевих гарантій суттєво відрізняється від вітчизняного. Наприклад, ст. 6 Бюджетного кодексу Російської Федерації закріплює, що державними чи муніципальними гарантіями (державними гарантіями Російської Федерації, державними гарантіями суб’єкта Російської Федерації, муніципальними гарантіями) є вид боргового зобов’язання, відповідно до якого Російська Федерація, суб’єкт Російської Федерації, муніципальне утворення (гарант) зобов’язані у разі виникнення передбаченої у гарантії події (гарантійного випадку) сплатити особі, на користь якої надається гарантія (бенефіціару), на її письмову вимогу визначену в зобов’язанні грошову суму за рахунок коштів відповідного бюджету згідно з умовами зобов’язання, що надається гарантом, відповідати за виконання третьою особою (принципалом) його зобов’язань перед бенефіціаром [5]. Російський законодавець у визначенні державних/місцевих гарантій передбачив основні аспекти державної гарантії: 1) це вид боргового зобов’язання; 2) сторонами за зобов’язанням виступають гарант (в особі Російської Федерації, суб’єкта Російської Федерації, муніципального утворення), бенефіціар (в особі, на користь якої надається гарантія); 3) принципал (третья особа, зобов’язання за якою бере на себе гарант); 4) зобов’язання підлягає виконанню лише при виникненні передбаченої у гарантії події (гарантійного випадку); 5) у разі виникнення гарантійного випадку гарант зобов’язується сплатити бенефіціару визначену у зобов’язанні грошову суму за рахунок коштів відповідного бюджету.

У ст. 213 Бюджетного кодексу республіки Казахстан державні гарантії визначаються як зобов’язання уряду Республіки Казахстан перед позикодавцем повністю або частково погасити заборгованість у випадку несплати позичальником-резидентом республіки Казахстан належної з нього суми в установлений строк [6]. Тобто у визначенні державних гарантій в цьому нормативному акті передбачені такі аспекти: 1) це вид зобов’язання; 2) сторонами за зобов’язанням виступають гарант (в особі уряду Республіки Казахстан), позикодавець та позичальник (резидент республіки Казахстан); 3) гарант зобов’язується повністю або частково погасити заборгованість у випадку несплати позичальником-резидентом республіки Казахстан належної з нього суми в установлений строк. Надання місцевих гарантій у Казахстані не передбачено.

У п. 1.22 Бюджетного кодексу республіки Білорусь закріплюється поняття гарантії місцевого виконавчого та розпорядчого органу як зобов'язання місцевого виконавчого та розпорядчого органу обласного чи базового територіального рівня як гаранта нести повністю або часткову відповідальність перед кредитором за виконання позичальником зобов'язань з повернення кредиту, виданого банком Республіки Білорусь чи сплати відсотків за користування ним, а в п. 1.23 – визначення гарантії Республіки Білорусь, від імені якої виступає Уряд Республіки Білорусь, як гаранта нести повністю або часткову відповідальність перед кредитором за виконання позичальником зобов'язань за укладеним ним договором позики (кредиту) [7]. Тобто білоруський законодавець виділяє такі аспекти місцевих гарантій: 1) це вид зобов'язання; 2) сторонами за зобов'язаннями є гарант (в особі Уряду Республіки Білорусь, місцевого виконавчого та розпорядчого органу обласного чи базового територіального рівня), кредитор (особа, що видала кредит) та позичальник (особа, що отримала кредит, виконання зобов'язань гарантується гарантом); 3) гарант несе відповідальність (повну або часткову) перед кредитором за виконання позичальником зобов'язань за укладеним ним договором позики (кредиту); 4) державні гарантії бувають двох видів: державні (гарантом виступає Уряд Республіки Білорусь від імені Республіки Білорусь) та місцеві (гарантом виступають місцеві виконавчі та розпорядчі органи обласного чи базового територіального рівня). Отже, відсутність поняття державних/місцевих гарантій у термінологічному словнику ключових понять Бюджетного кодексу України є суттєвою прогалиною вітчизняного законодавства.

Визначенню поняття державних/місцевих гарантій присвячували свої дослідження В.П. Кудряшов [8, с. 67], В.Й. Башко [9, с. 30], Л.Д. Сангінова [10, с. 37], О.С. Ткач [11, с. 94], І.В. Грачева, О.Є. Самсонова [12, с. 19], О.Р. Гофман [13, с. 8], І.І. Щеннікова [14, с. 9] та інші, які незважаючи на різність формулювань, що пропонуються ними, визначають такі основні аспекти державних/місцевих гарантій, які повинні бути відображені у їх визначенні: державні/місцеві гарантії – це вид боргових зобов'язань держави/органів місцевого самоврядування, а саме зобов'язань з повного або часткового виконання платежів державою/органами місцевого самоврядування на користь кредитора за певних умов. Так, В.П. Кудряшов зазначає, що такими гарантіями є зобов'язання держави (в особі уряду) повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у разі невиконання позичальником зобов'язань за одержаними позиками [18, с. 67]; В.Й. Башко вказує, що державна/місцева гарантія – це зобов'язання України повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у разі невиконання позичальниками, іншими, ніж Україна, що отримали кредит під державні/місцеві гарантії, зобов'язання щодо повернення грошових коштів на умовах строковості та платності [9, с. 30]; І.В. Грачева зазначає, що державні/місцеві гарантії – це правові фінансові зобов'язання держави/органів місцевого самоврядування перед бенефіціаром, які надані на умовах, передбачених державою/органами місцевого самоврядування [12, с. 12].

На думку Л.Д. Сангінової, державні/місцеві гарантії – це умовні боргові зобов'язання, які виникнуть у публічно-правовій установи лише у випадку, коли основний боржник (принципал) не розрахується з кредитором за своїми борговими зобов'язаннями [10, с. 37]. О.С. Ткач вважає, що державні/місцеві гарантії являють собою вид умовних зобов'язань, у випадку своєчасного та повного використання яких гарант фактично звільняється від прийнятого раніше боргового зобов'язання [11, с. 94]. Такої ж думки дотримуються й інші науковці – Т. Ірвін пише, що державні/місцеві гарантії являють собою вид боргових зобов'язань

держави/муніципальних утворень, за якими держава чи таке утворення зобов'язуються покрити ризики того, що проект не окупиться, у повному обсязі або частково [15]. Отже, до основних аспектів державних/місцевих гарантій належить умовність боргових зобов'язань держави/органів місцевого самоврядування, а до умов, за яких держава/органи місцевого самоврядування матимуть виконати свої зобов'язання, належить невиконання позичальником зобов'язань за одержаними позиками, кредитами тощо.

О.С. Ложечко визначає державні/місцеві гарантії як вид боргового зобов'язання, відповідно до якого гарант зобов'язаний у разі виникнення передбаченої у гарантії події (гарантійного випадку) сплатити особі, на користь якої надається гарантія (бенефіціару), за його письмовою вимогою визначену у зобов'язанні грошову суму за рахунок коштів відповідного бюджету відповідно до умов зобов'язання, що дається гарантом, відповідати за виконання третьою особою (принципалом) його зобов'язань перед бенефіціаром [16, с. 11]. С.М. Андросов пише, що державна/місцева гарантія – це специфічний засіб забезпечення виконання зобов'язання суб'єктом господарювання (принципалом), що належить до державного сектору економіки, відповідно до якого гарант бере на себе зобов'язання задовольнити вимоги кредитора принципала (бенефіціара) шляхом виплати останньому грошової суми у випадках, розмірах і способах, передбачених письмовим підтвердженням про видачу державної/місцевої гарантії (гарантійною угодою) [17, с. 9]. І.В. Грачева, О.Є. Самсонова вказують, що державними/місцевими гарантіями є спосіб забезпечення зобов'язань, відповідно до якого гарант (уряд чи відповідне утворення) дає письмове зобов'язання відповідати за виконання особою, якій надається така гарантія, зобов'язань перед третіми особами повністю або частково [12, с. 19]. Зазначені науковці під час надання визначень державних/місцевих гарантій зосереджують свою увагу на визначенні суб'єктів державних гарантій – гарант (держава в особі відповідних органів чи відповідні органи місцевого самоврядування), бенефіціар (в особі, на користь якої надається гарантія), принципал (третья особа, зобов'язання за якою бере не себе гарант).

Т.В. Бойчук пише, що державною/місцевою гарантією є врегульована нормами фінансового права система фінансових зобов'язань держави/органів місцевого самоврядування, що виникають на умовах, визначених державою/органами місцевого самоврядування в односторонньому порядку для забезпечення виконання зобов'язань третіх осіб за умови настання гарантійного випадку за рахунок відповідного бюджету [18, с. 110]. Отже, наступним аспектом, який виділяють науковці під час визначення поняття державної/місцевої гарантії, є односторонній порядок визначення гарантом умов гарантії.

На особливу увагу заслуговує позиція І.І. Щеннікової, на думку якої державні/муніципальні гарантії – це публічне зобов'язання умовного витрачання коштів відповідного бюджету, спрямоване на співфінансування окремих сегментів бізнесу, економіки в цілях досягнення гармонійного розвитку окремих регіонів, країни в цілому [14, с. 9]. Авторка підкреслює публічний характер таких гарантій та наголошує, що для забезпечення виконання зобов'язань за цими гарантіями використовуватимуться кошти відповідного бюджету.

О.Р. Гофман державну гарантію визначає як письмове, строкове, платне грошове зобов'язання держави Україна щодо виконання гарантованого зобов'язання перед кредитором за умови прострочення його виконання боржником в порядку, встановленому законом, та договором, що виникає на конкурсній основі, внаслідок прийняття відповідного акта Кабінету Міністрів України, в межах і напрямках, визначених законом про державний бюджет України [13, с. 8]. Науковець,

спираючись на аналіз норм Бюджетного кодексу України, під час визначення поняття державних гарантій, перелічує всі умови отримання гарантії (виникає на конкурсній основі, внаслідок прийняття відповідного акта Кабінету Міністрів України, в межах, за рахунок і за напрямками, визначеними законом про державний бюджет України тощо), що у випадку формулювання загального поняття є не зовсім вірним, оскільки норми законодавства можуть змінюватися (може бути змінено порядок отримання гарантій чи їх умови), а отже, надання загального визначення терміну з урахуванням не лише загальнотеоретичних аспектів поняття, що розглядається, але й певних норм законодавства, що є чинними на сучасному етапі, робить його залежним від правового механізму реалізації категорії, яку він визначає, на конкретному етапі розвитку законодавства, тобто створює залежність теорії від законодавства, в той час як усе має бути навпаки – законодавство має спиратися на теорію права у своєму розвитку. Звернемося до визначення, запропонованого О.Р. Гофманом: науковець відніс до аспектів, що визначають державну гарантію, її платність. Проте плата за отримання державної гарантії була введена лише в 2011 році відповідно до Закону України від 07.07.2011 № 3614-IV “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України” [19], а до того державна гарантія видавалася безоплатно. Навіть І.П. Грачева, аналізуючи публічно-правову природу державних гарантій і їхню відмінність від банківських гарантій, наголошувала на безоплатності державних гарантій [20, с. 43]. Отже, підхід до визначення поняття інституту права з урахуванням положень сьогоденного законодавства, а не основних теоретичних аспектів інституту, є, на нашу думку, невірним.

Враховуючи нормативно-правові та доктринальні підходи до визначення поняття державних/місцевих гарантій, зазначимо, що державні/місцеві гарантії можна визначити як вид публічних умовних боргових зобов’язань гаранта перед кредитором (бенефіціаром) з повного або часткового виконання платежів на його користь за умов невиконання принципалом (третьою особою, зобов’язання за якою бере на себе гарант) боргових зобов’язань за одержаними позиками/кредитами щодо повернення грошових коштів за рахунок коштів відповідних бюджетів. На наш погляд, поняття державних/місцевих гарантій доцільно закріпити у п. 43-1 ст. 1 Бюджетного кодексу України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
2. Про затвердження порядку відображення операцій, пов’язаних з державним боргом, при плануванні та виконанні державного бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 28.01.2004 № 42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1299-10>.
3. *Карпетян О.М.* Проблемні аспекти надання державних гарантій та погашення гарантованого боргу суб’єктами господарювання в Україні / О.М. Карпетян // Фінансове забезпечення діяльності суб’єктів господарювання” : матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції. 19 лютого 2015 р. – Кременчук, 2015. – С. 43–46.
4. Боргова стійкість державних фінансів / за ред. Т.І. Єфименко, С.А. Єрохіна, Т.П. Богдан. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2014. – 712 с.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральний закон РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/055a71948dbf2a4fc2478437cd89cd864ee8e6e5/.
6. Бюджетный кодекс республики Казахстан [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://etalonline.by/?type=text®num=hk0800412#load_text_none_1_.
7. Бюджетный кодекс республики Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://etalonline.by/?type=text®num=hk0800412#load_text_none_1_.

8. *Кудряшов В.П.* Курс фінансового права : навч. посіб. / В.П. Кудряшов. – К. : Знання, 2008. – 431 с.
9. *Башко В.Й.* Удосконалення державних гарантій за кредитними операціями / В.Й. Башко, В.П. Кудряшов. – Наукові праці НДІ. – 2007. – № 38. – С. 30–39.
10. *Сангинова Л.Д.* Совершенствование государственной гарантийной поддержки инвестиционных проектов / Л.Д. Сангинова // Модернизация. Инновации. Развитие. – 2015. – Т. 6. – С. 36–42.
11. *Ткач Е.С.* Модернизация долговой политики субъекта РФ на основе государственных гарантий / Е.С. Ткач // Вестник Приамурского государственного университета им. Шолом-Алейхема. – 2014. – № 1. – С. 94–99.
12. *Грачева И.В.* Государственная гарантия : соотношение частноправовых и публично-правовых начал / И.В. Грачева, А.Е. Самсонова // Финансовое право. – 2006. – № 9. – С. 19–27.
13. *Гофман О.Р.* Державна гарантія як засіб забезпечення виконання господарських зобов'язань : автореф. дисс. канд. юрид. наук : 12.00.04 / О.Р. Гофман. – О., 2014. – 20 с.
14. *Щенникова И.И.* Институт государственных и муниципальных гарантий в современном финансовом праве : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И.И. Щенникова ; МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2012. – 16 с.
15. *Irwin T.* Government Guarantees. Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects / T. Irwin // The World Bank. – 2007. – 26. – P. 24–29.
16. *Ложечко А.С.* Совершенствование инструмента государственных гарантий / А.С. Ложечко, Л.Д. Сангинова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : – <http://council.gov.ru/media/files/41d4b3a095e8ca4b12a5.pdf>.
17. *Андросов С.М.* Обеспечение исполнения хозяйственных обязательств в сфере банковского кредитования : автореф. дисс. .. канд. юрид. наук : 12.00.04 / С.М. Андросов. – Луганск, 2007. – 19 с.
18. *Бойчук Т.В.* Зміст та види державних гарантій / Т.В. Бойчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 8. – С. 107–113.
19. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 07.07.2011 № 3614-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 9. – Ст. 63.
20. *Грачева И.В.* Государственные гарантии как способ обеспечения исполнения обязательств: финансово-правовой аспект / И.В. Грачева // Юридический мир. – 2007. – № 1. – С. 40–46.

Отримано 14.06.2017