

УДК 351.72:347.73(477)

КАТЕГОРІЯ «ДЕРЖАВНІ ГАРАНТІЇ» В ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ

Сергій НЕФЬОДОВ,

здобувач

Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

SUMMARY

The article analyzes the normative and doctrinal approaches to the definition of “state guarantees”. Provided that the term “state guarantee” is used in different meanings: as a kind of state debt adopted on state or local governments for the obligations of third parties; as obligations of the state on social protection of the population, as the state’s obligation to ensure a favourable investment climate, etc. The proposed state guarantee, which are a form of state debt taken on by the state or local government on the obligation of third parties to rename the public guarantee.

Key words: state guarantees, local guarantees, public guarantees.

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано нормативні й доктринальні підходи до визначення категорії «державні гарантії». Зазначено, що термін «державна гарантія» використовується в різних значеннях: як різновид державного боргу, прийнятого на себе державою або місцевими органами самоврядування за зобов’язаннями третіх осіб; як зобов’язання держави щодо соціального захисту населення; як зобов’язання держави щодо забезпечення сприятливого інвестиційного клімату тощо. Запропоновано державні гарантії, які являють собою різновид державного боргу, прийнятого на себе державою або місцевими органами самоврядування по зобов’язаннях третіх осіб, перейменовані в публічні гарантії.

Ключові слова: державні гарантії, місцеві гарантії, публічні гарантії.

Постановка проблеми. Стагнація української економіки, низькі темпи зростання валового національного продукту країни зумовлюють необхідність державної підтримки суб’єктів господарювання, одним із ключових елементів якої є державні гарантії. У Бюджетному кодексі України категорія «державні гарантії» використовується як складник гарантованого державою боргу (п. 17 ст. 1) і визначається як забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов’язань суб’єктів господарювання (позик чи кредитів, що отримали суб’єкти господарювання), які можуть надаватися за рішенням Кабінету Міністрів України або на підставі міжнародних договорів України виключно в межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України (ст. 17) [1].

Актуальність теми. Дослідженню категорії «державна гарантія» присвячували свою увагу науковці в галузі фінансового права: І.В. Грачева [2; 3], Н.О. Горських [4], М.В. Карасьова [5], О.В. Андреева [6], В.В. Паплинський [7], О.М. Садиков [8], Ю.С. Туктаров [9], С.О. Шохін [10], Т. Ірвін [11], Н.П. Будіна, В.Н. Поласкова [12], Д. Левицькі [13] та інші. Більшість науковців у галузі фінансового права погоджується з тим, що державна гарантія – це вид боргового зобов’язання, в силу якого держава (гарант) зобов’язується в разі настання передбаченого в гарантії випадку (гарантійного випадку) сплатити особі, на користь якої надана гарантія (бенефіціару), за її вимогою визначену в зобов’язанні грошову суму за рахунок коштів відповідного бюджету відповідно до умов зобов’язання, наданого гарантом, відповідати за виконання третьою особою (принципалом) його зобов’язань перед бенефіціаром [2–13].

Мета статті – проаналізувати нормативні й доктринальні підходи до визначення категорії «державні гарантії».

Виклад основного матеріалу дослідження. Водночас на сучасному етапі як у законодавстві, так і в наукових працях нерідко зустрічається поняття «державні гарантії», при цьому під час його застосування маються на увазі різні юридичні категорії.

Так, у ст. 18 Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI зазначається,

що державна підтримка здійснення державно-приватного партнерства може надаватися шляхом надання державних гарантій [14]. Відповідно до ст. 20 цього ж нормативного акта, до державних гарантій належить таке: 1) держава гарантує додержання встановлених законодавством України умов для провадження діяльності приватних партнерів, пов’язаної з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, додержання прав і законних інтересів приватних партнерів; 2) державні органи та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи не мають права втручатися в діяльність приватних партнерів, пов’язану зі здійсненням державно-приватного партнерства, крім випадків, установлених законом; 3) якщо ціни (тарифи) на товари (роботи, послуги) приватного партнера підлягають державному регулюванню, такі ціни (тарифи) мають включати кошти для компенсації вартості внесених приватним партнером інвестицій (інвестиційний складник) відповідно до закону, якщо інший порядок компенсації інвестицій не передбачено договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства; 4) до прав і обов’язків сторін, визначених договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, протягом строку його дії застосовується законодавство України, чинне на день його укладення. Зазначені гарантії поширюються на зміни цивільного й господарського законодавства, що регулює майнові права та обов’язки сторін, і не стосуються змін законодавства з питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку, охорони довкілля, стандартів якості товарів (робіт, послуг), податкового, валютного, митного законодавства, законодавства з питань ліцензування й іншого законодавства, що регулює правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів); у разі прийняття державними органами або органами місцевого самоврядування рішень, що порушують права приватних партнерів, збитки, завдані їм унаслідок прийняття таких рішень, підлягають відшкодуванню в повному обсязі; 6) тощо [14]. Отже, в вищевказаному нормативному акті термін «державні

гарантії» використовується як визначення зобов'язань держави в державно-приватному партнерстві.

Можна було б уважати, що в Законі України «Про державно-приватне партнерство» законодавець випадково «переставив» слова й використовує поняття «державні гарантії» у значенні гарантії, що надаються державою, проте в інших нормативних актах спостерігається ще гірша ситуація.

Наприклад, у Господарському кодексі України в одних статтях використовується поняття «гарантії держави» (у ст. 47 «Загальні гарантії прав підприємців» зазначається, що держава гарантує всім підприємцям, незалежно від обраних ними організаційних форм підприємницької діяльності, рівні права та рівні можливості для залучення й використання матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів, недоторканність майна; у ст. 48 «Гарантії прав учасників господарських відносин в умовах спеціального режиму господарювання» вказується, що держава гарантує суб'єктам господарювання й іншим учасникам господарських відносин право на звернення до суду за захистом їхніх майнових та інших прав від незаконного обмеження в умовах будь-якого спеціального режиму господарювання, передбаченого цим Кодексом, тощо), а в інших – термін «державні гарантії» (у ст. 329 «Державні гарантії інноваційної діяльності» зазначається, що держава гарантує суб'єктам інноваційної діяльності підтримку інноваційних програм і проектів, спрямованих на реалізацію економічної та соціальної політики держави, підтримку створення й розвитку суб'єктів інфраструктури інноваційної діяльності, охорону та захист прав інтелектуальної власності, захист від недобросовісної конкуренції у сфері інноваційної діяльності, вільний доступ до інформації про пріоритети державної економічної й соціальної політики, про інноваційні потреби та результати науково-технічної діяльності, крім випадків, передбачених законом, підтримку щодо підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів у сфері здійснення інноваційної діяльності; у ст. 404 «Державні гарантії інвестицій у спеціальній (вільній) економічній зоні» вказується, що на всіх суб'єктів господарювання, що здійснюють інвестиції у спеціальній (вільній) економічній зоні, поширюється система державних гарантій захисту інвестицій, передбачена законодавством про інвестиційну діяльність і про іноземні інвестиції, при цьому держава гарантує суб'єктам господарювання спеціальної (вільної) економічної зони право на вивезення прибутків та інвестицій за межі цієї зони й межі України відповідно до закону тощо). Тобто, незважаючи на те що у фінансовому праві є стала категорія «державна гарантія», яка визначається в Бюджетному кодексі України, у Господарському кодексі України цей термін використовується в іншому значенні, яке передбачає зобов'язання держави щодо певних суб'єктів господарювання [15]. Така сама тенденція спостерігається й в інших нормативних актах: у Законах України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» від 21.11.1996 [16], «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних сил України та членів їхніх сімей» від 15.06.2004 № 1763-IV [17], «Про науку та наукову діяльність» від 26.11.2015 № 848-VIII (визначаються державні гарантії соціально-правового статусу вчених і наукових працівників) [18], «Про психіатричну допомогу» від 22.02.2000 № 1489-III (у ст. 5 закріплюються державні гарантії щодо забезпечення психіатричною допомогою та соціального захисту осіб, які страждають на психічні розлади) [19] тощо.

Науковці також використовують зазначений термін у різних значеннях. І.В. Грачева [2; 3], Н.А. Горьких [4],

Ю.С. Туктаров [9], О.В. Андреева [6] та інші в роботах, говорячи про державну гарантію, розглядають її як різновид державного боргу, прийнятого на себе державою чи місцевими органами самоврядування за зобов'язаннями третіх осіб. Проте зустрічаються й інші точки зору. Так, О.В. Коваль розглядав державні гарантії збереження житла дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування [20], В.А. Комаров – державні гарантії в трудових відносинах в Україні [21], Д.П. Мельничук – державні гарантії у сфері праці та зайнятості населення [22].

Особливу увагу науковців привернули державні гарантії інвестиційної діяльності, їх досліджували А.В. Журавель [23], О.І. Поляк [24], О.П. Хрімлі [25], А.Б. Огурцов [26], П.С. Матвеев [27] та інші. Аналіз їхніх робіт переконує, що під державними гарантіями інвестиційної діяльності в Україні вони розуміють гарантії від зміни законодавства, від примусових вилучень, від незаконних дій державних органів і їхніх посадових осіб, гарантії в разі припинення інвестиційної діяльності, переказу доходів, прибутків та інших сум у зв'язку з інвестиціями тощо.

Можемо констатувати, що склалася ситуація, за якої термін «державні гарантії» використовують як різновид державного боргу, прийнятий на себе державою чи місцевими органами самоврядування за зобов'язаннями третіх осіб; як зобов'язання держави в соціальному захисті населення; як зобов'язання держави із забезпечення сприятливого інвестиційного клімату тощо. Отже, термін «державні гарантії», незважаючи на тривалу історію використання у фінансовому праві (вперше цей термін запропонований П.П. Мігуліним у 1899 році [28]), на сучасному етапі використовується в різних значеннях, що створює неоднозначність юридичної термінології.

Гарантія (від фр. Garantie – забезпечення) у словниках визначається як моральна чи матеріальна відповідальність, яку бере на себе приватна особа, держава, підприємство, комерційна чи інша структура за виконання, дотримання тощо будь-яких зобов'язань, а також за стан, якість чогонебудь [29, с. 267]. Отже, термін «державні гарантії» може використовуватися в значенні зобов'язання держави з дотримання соціальних прав чи сприятливого інвестиційного клімату тощо, внаслідок чого під час використання поняття «державні гарантії» у значенні «різновид державного боргу, прийнятого на себе державою чи місцевими органами самоврядування за зобов'язаннями третіх осіб» виникнуть непорозуміння, неоднозначні тлумачення тощо.

У ст. 17 Бюджетного кодексу України 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 виключно в межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України. За дорученням Кабінету Міністрів України відповідні правочини щодо його рішень учиняє Міністр фінансів України, а 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 сектору 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, слово «державна» під час визначення поняття «державні гарантії» застосовується для того, щоб підкреслити, що вони забезпечуються державою (в особі Кабінету Міністрів України). У цьому аспекті нам імпонує позиція І.І. Щенникової, яка, досліджуючи інститут державних гарантій, зазначала, що

вони являють собою специфічну форму державного боргу, оскільки з правового погляду надання державної гарантії не є підставою для виникнення відносин із займу, в яких бере участь держава, а закріплює обов'язок держави виконати зобов'язання боржника в разі його неналежного виконання останнім перед третьою особою [30, с. 14]. Авторка підкреслює, що державна гарантія виступає як спосіб виконання зобов'язань публічно-правового сектору, як один із методів публічних витрат, коли держава софінансує окремі сегменти бізнесу, економіки з метою прискорення економічного розвитку країни; фінансово-правові норми, що регулюють надання державних гарантій, не лише включаються в інститут публічного боргу, а й формують інститут публічних витрат [30, с. 15]. Спираючись на зазначені аргументи, науковець пропонує перейменувати «державні гарантії» на «публічні гарантії».

Аналіз норм Бюджетного кодексу України дає змогу констатувати, що державна гарантія має такі ознаки: 1) державні гарантії надаються для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання (п. 1 ст. 17) [1]; 2) норми, що закріплюють надання державних гарантій, розташовані в главі 3 Бюджетного кодексу України «Фінансування бюджету (дефіцит, профіцит) та державний місцевий борг», проте державні гарантії є різновидом форм витрат бюджету; 3) державні гарантії є борговими зобов'язаннями, а отже, належать до державного боргу; 4) в Бюджетному кодексі України відсутні визначення цілей, на які можуть надаватися державні гарантії; 5) за своєю юридичною природою державна гарантія є засобом забезпечення виконання зобов'язань. Отже, державна гарантія є публічно-правовим інститутом з таких підстав: 1) у правовідносинах щодо надання державних гарантій відсутня рівність сторін – гаранту (держави) притаманний особливий статус, який обумовлює імперативність її дій із надання державних гарантій; 2) надання державних гарантій здійснюється за рахунок бюджетних коштів і обмежується ними; 3) розпорядження бюджетних коштів обумовлює встановлення процедур їх надання (перевірка фінансового стану особи, яка вимагає державної гарантії), користування та контролю за користуванням, недотримання яких обумовлює недійсність угоди з надання державних гарантій; 4) правову основу надання державних гарантій закладено в Бюджетному кодексі України, тобто їх надання регулюється нормами публічного законодавства. Гарантії є формою підтримки тих видів і напрямлень діяльності, а також територій, у розвитку яких зацікавлена держава. На різних етапах своєї діяльності Україна надавала державні гарантії за різними напрямками: на забезпечення кредитів, отриманих Державною службою автомобільних доріг України (2001 рік) [31], на забезпечення кредитів, отриманих на будівництво траси «Київ-Одеса», на проект Укрзалізниці, на україно-бразильський проект космічного ракетного комплексу «Циклон-4» (2004 рік) [32], на виконання зобов'язань Державної служби автомобільних доріг і Національного агентства з питань підготовки до проведення в Україні фінального чемпіонату Європи Євро 2012 з футболу та Державної іпотечної установи (2012 рік) [32]. Були проміжки часу, коли державні гарантії взагалі не надавалися. На сучасному етапі в Україні державні гарантії надаються суб'єктам господарювання – резидентам України – за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних проектів, і за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності й безпеки держави.

Саме тому позицію І.І. Щенникової вважаємо обґрунтованою, оскільки дійсно державна гарантія є видом публічного зобов'язання, пов'язаного з публічним боргом

і публічними витратами (коли держава софінансує окремі сегменти чи суб'єктів); в основі публічної гарантії лежить публічна мета, що визначає першість публічно-правового аспекту щодо надання публічної гарантії, що зараховує зазначені відносини до предмета фінансового права.

Висновки. Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що з метою усунення правових колізій і юридичної тавтології доцільно державні гарантії, які являють собою різновид державного боргу, прийнятого на себе державою чи місцевими органами самоврядування за зобов'язаннями третіх осіб, доцільно перейменувати в публічні гарантії, для чого необхідно внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України.

Список використаної літератури:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
2. Грачева И.В. К вопросу о публично-правовой природе государственной гарантии / И.В. Грачева // *Налоги*. – 2007. – № 10. – С. 22–29.
3. Грачева И.В. Государственные гарантии как способ обеспечения исполнения обязательств: финансово-правовой аспект / И.В. Грачева // *Юридический мир*. – 2007. – № 1. – С. 40–46.
4. Горских Н.А. Государственные гарантии: особенности правового регулирования / Н.А. Горских // *Юридическая теория и практика*. – 2012. – № 3. – С. 142–149.
5. *Финансовое право* : [учебник] / отв. ред. М.В. Карасева. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юрист, 2006. – С. 487–489.
6. Андреева Е.В. Анализ норм бюджетного и гражданского законодательства о государственной гарантии как способе обеспечения обязательств / Е.В. Андреева // *Хозяйство и право*. – 2004. – № 6. – С. 26–33.
7. Паплинский В.В. Гарантии и поручительства как правовые способы активизации инвестиционной деятельности : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право» / В.В. Паплинский. – М., 2005. – 26 с.
8. Садиков О.Н. Гражданско-правовые категории в публичном праве / О.Н. Садиков // *Журнал российского права*. – 2011. – № 9. – С. 34–39.
9. Туктаров Ю.Е. Понятие и особенности гражданско-правовых гарантий / Ю.Е. Туктаров // *Журнал российского права*. – 1999. – № 10.
10. Шохин С.О. Правовое регулирование государственного и муниципального кредита / С.О. Шохин // *Финансовое право* : [учебник] / отв. ред. М.В. Карасева. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юрист, 2006. – С. 487–489.
11. Irwin T. Government Guarantees. Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects / T. Irwin. – World Bank, 2007.
12. Budina N. Public-Private Partnerships in the New EU Member States. Managing Fiscal Risks / N. Budina, Brixi H. Polackova, T. Irwin. – Policy Research Working Paper, 2008. – 114 p.
13. Levitsky J. Credit guarantee schemes for SMEs an international review / J. Levitsky // *Small Enterprise Development*. – 1997. – № 2 (June). – P. 12–21.
14. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
15. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України*. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.
16. Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України : Закон України від 21.11.1996 № 537/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 8. – Ст. 60.

17. Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних сил України та членів їхніх сімей : Закон України від 15.06.2004 № 1763-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 444.

18. Про наукову та науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 3. – Ст. 25.

19. Про психіатричну допомогу : Закон України від 22.02.2000 № 1489-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 19. – Ст. 143.

20. Коваль О.В. Державні гарантії збереження житла дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування / О.В. Коваль // Вісник Запорізького національного університету. – 2013. – № 1. – С. 100–105.

21. Комаров В.А. Про державні гарантії у трудових відносинах в Україні / В.А. Комаров // Наукові праці МАУП. – 2013. – Вип. 3. – С. 89–93.

22. Мельничук Д.П. Соціальні стандарти та державні гарантії у сфері праці: прагматичний аналіз у контексті соціально відповідального підходу / Д.П. Мельничук, Г.А. Шпиталенко // Вісник Хмельницького національного університету. – 2016. – № 3. – С. 63–67.

23. Журавель А.В. Державні гарантії здійснення інвестиційної діяльності в Україні / А.В. Журавель, Ю.А. Буяджи / Південноукраїнський правничий часопис. – 2014. – № 4. – С. 101–103.

24. Поляк О.І. державні гарантії захисту інвестицій в Україні в умовах членства в СОТ / О.І. Поляк // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 22. – С. 109–112.

25. Хрімлі О.П. Державні гарантії як спосіб захист прав інвесторів / О.П. Хрімлі // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 2 – С. 60–65.

26. Огурцов А.Б. Залучення фінансових активів під державні гарантії – механізм стимулювання інвестиційної діяльності підприємств космічної галузі / А.Б. Огурцов, О.В. Поліщук // Економіка та держава. – 2014. – № 4. – С. 114–117.

27. Матвеев П.С. Державні гарантії і програмне регулювання як складової державного впливу та стимулювання учасників інноваційної діяльності / П.С. Матвеев // Наше право. – 2015. – № 1. – С. 103–110.

28. Мигулин П.П. Русский государственный кредит (1769–1899) / П.П. Мигулин // Опыт историко-критического обзора. – Х. : Печатное дело кн. К.Н. Гагарина, 1907. – Т. 3 : Итоги министерства Витте и обзор кредитных государственных операций. – 1907. – 1215 с.

29. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 6 т. / В.И. Даль. – М. : Искра. – Т. 4. – 367 с.

30. Щенникова И.И. Институт государственных и муниципальных гарантий в современном финансовом праве : автореферат дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / И.И. Щенникова ; МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2012. – 16 с.

31. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.

32. Уряд захопився державними гарантіями: сьогодні їх надано під кредити більше як на 40 млрд. грн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://galinfo.com.ua/news/uryad_zahopyvsya_derzhavnymy_garantiyamy_sogodni_ih_nadano_pid_kredyty_bilsh_yak_na_40_mlrd_grn_55427.html.