

УДК 351.72:347.73(477)

С.В. Нефьодов,
здобувач ДНДІ МВС України

ПРАВОВА ПРИРОДА ДЕРЖАВНОЇ ГАРАНТІЇ

У статті проаналізовані аргументи представників науковців, які підтримують дві різні позиції в праві щодо правової природи державної гарантії (як приватноправового та як публічно-правового інститутів), досліджено ознаки, що характеризують державну гарантію відповідно до сучасного українського законодавства та сформульована власна позиція щодо правової природи державної гарантії.

Ключові слова: державна гарантія, приватноправовий інститут, публічно-правовий інститут, засіб забезпечення зобов'язань.

В статье проанализированы доводы представителей ученых, которые поддерживают две различные позиции в праве относительно правовой природы государственной гарантии (как частноправового и как публично-правового институтов), исследованы признаки, характеризующие государственную гарантию в соответствии с современным украинским законодательством и сформулирована собственная позиция относительно правовой природы государственной гарантии.

Ключевые слова: государственная гарантия, частноправовой институт, публично-правовой институт, средство обеспечения обязательств.

Paper analyzes the arguments of the representatives of researchers, supporting two different positions in the law regarding the legal nature of the state guarantee (as a private law institution, and as a public law institution), legal nature of the state guarantee; several features that characterize a state guarantee under modern Ukrainian legislation are studied and its own position on the legal nature of the state guarantee is formulated.

Keywords: government guarantee, private legal institution, public institution means of obligationssecuring.

Питання щодо юридичної природи державних гарантій протягом тривалого часу є предметом наукових дискусій: одні науковці (О.В. Андреєва, В.В. Пап-линський, О.Н. Садиков, Н.А. Горських та ін.) наполягають на приватноправовій природі зазначеного інституту, оскільки він за своєю юридичною сутністю подібний таким засобам забезпечення зобов'язань, як банківська гарантія та порука, а інші (Ю.Є. Туктаров, С.О. Шохін, І.В. Грачева, Н.А. Максимович, В.М. Сенцова, О.В. Покачалова, Н.Ю. Расказова та ін.) зазначають про його публічно-правову природу.

Як вірно зауважує І.В. Грачева, визначення правової природи державної гарантії відіграє вирішальну роль у їх правовому регулюванні [1, с. 23], а Н. О. Горських підкреслює, що відсутність єдності думок в доктрині з питань про правову природу державної гарантії створює проблеми та ризики для правозастосування, що призводить до неоднозначної судової практики [2, с. 49]. Отже, актуальність питання щодо визначення правової природи державної гарантії на сучасному етапі не викликає сумнівів.

Метою нашого дослідження є аналіз доктринальних підходів до визначення правової природи державних гарантій та формулювання власної позиції з цього питання. Для досягнення цієї мети вважаємо доцільним вирішити такі завдання:

- проаналізувати аргументи представників різних науковців, якими вони обґрунтовують власну позицію щодо правової природи державної гарантії;
- дослідити ознаки, що характеризують державну гарантію відповідно до сучасного українського законодавства;
- сформулювати власну позицію щодо правової природи державної гарантії та обґрунтувати її.

На користь приватноправової природи державної гарантії висловлюються Ю.Е. Туктаров, О.В. Андреева, В.В. Паплинський, Н.О. Горських та інші. Так, Ю.Е. Туктаров визначає, що правову природу державної гарантії зумовлюють її цивільно-правові ознаки, і вказує, що цивільно-правовими гарантіями є ініціативна поведінка або її результат, які залежать від розсуду рівних, майново-самостійних учасників цивільного обігу, що прямо або непрямо мають місце з приводу матеріальних благ, які є реалізацією цивільних прав та обов'язків [3, с. 55]. О.В. Андреева мотивує віднесення державної гарантії до цивільно-правових способів забезпечення зобов'язань тим, що вона відповідає предмету та методам цивільного права, а відносини з надання та користування державної гарантії належать до майнових [4, с. 26]. В.В. Паплинський визначає державну гарантію як спосіб забезпечення підприємницько-правових зобов'язань, що об'єднує риси поруки та банківської гарантії, але відноситься до видів поруки [5, с. 15]. За визначенням автора, за своїм змістом державна гарантія як вид поруки має особливість, яка полягає в тому, що юридичний склад виникнення гарантійного зобов'язання за державною гарантією є тотожним банківській гарантії, і, виходячи з цивільно-правової природи державної гарантії, В.В. Паплинський, наполягає на тому, що основні елементи суттєвих умов державного гарантійного зобов'язання повинні закріплюватися не в Бюджетному, а в Цивільному кодексі [15, с. 15]. Крім того, науковець зазначає, що до правовідносин, пов'язаних з використанням державних гарантій, повинні застосовуватися як загальні положення Цивільного кодексу стосовно зобов'язань, так і аналогії закону [15, с. 15]. Н.О. Горських аргументує позицію щодо приватноправової природи державної гарантії так: 1) державною гарантією забезпечується виконання цивільно-правових зобов'язань, а у відносинах з іншими учасниками цивільно-правових відносин – громадянами та юридичними особами (публічно-правовими установами) виступають на рівних засадах; 2) на практиці при виданні державних гарантій за виключенням умов, які відповідно законодавству в обов'язковому порядку не передбачені бюджетним законодавством, сторони мають автономію волі, тобто вільні обирати інші умови договору; 3) аналіз судової практики свідчить, що суди в переважній більшості виходять з визнання державної гарантії засобом забезпечення цивільно-правових зобов'язань [2, с. 145].

І.В. Грачева не погоджується з аргументами, які висувуються на користь приватноправового характеру державної гарантії [6, с. 41]. Спираючись на праці інших науковців, авторка констатує, що підхід до державних гарантій як до приватноправового інституту на сьогодні застарів, бо відповідно сучасних поглядів на предмет фінансового права та його співвідношення з предметом цивільного права, інститут державних гарантій є публічно-правовим інститутом [6, с. 43]. За визначенням О.В. Андреевої, М.В. Карасевої, предметом фінансового права охоплюються майнові та немайнові відносини, що виникають в процесі фінансової

діяльності держави та муніципальних утворень, тобто, предметом фінансового права охоплюються майнові відносини, учасником яких є держава та її муніципальні утворення (наприклад, відносини власності держави та її суб'єктів на майно, що складає казну) [7, с. 31; 8, с. 45]. І.В. Грачева вказує: "... гарантійне зобов'язання є міжгалузевим інститутом, що становить собою суспільні відносини (зобов'язання), згідно з якими одна особа зобов'язана виконати зобов'язання за іншу особу відовідо до укладеного договору, закону або одностороннього прийняття на себе такого зобов'язання" [6, с. 42]. Різновидом гарантійних зобов'язань авторка визнає банківську гарантію, поруку та державну гарантію, які, на її думку, мають різну правову природу (банківська гарантія та порука – приватноправову, а державна гарантія – публічно-правову) і виокремлює такі відмінні риси державної гарантії: 1) регулюється нормами публічного права (норми приватного права застосовуються виключно у випадках, безпосередньо вказаних у законі); 2) гарантом виступає держава, яка самостійно визначає порядок надання гарантії, внаслідок чого сторони у цих правовідносинах не є рівними; 3) основна мета державних гарантій – стимулювання певної, визначеної державою необхідною, діяльності (інвестиційної, інноваційної тощо); 4) державна гарантія є частиною державного кредиту (який, за визначенням переважної більшості науковців відноситься до публічно-правових категорій); 5) публічно-правовий характер державної гарантії прямує з механізму виконання зобов'язань гарантом (державою чи її муніципальним утворенням) та підтверджується порядком виконання судового акту зі звернення стягнення на кошти бюджету у випадку невиконання гарантом (державою) добровільно своїх зобов'язань за договором про надання державної гарантії [6, с. 43]. Крім цього, важливим аргументом, що свідчить на користь публічно-правової природи державної гарантії, І.В. Грачева вважає судову практику, яка складається в цій сфері [6, с. 43].

Особливу увагу варто звернути на позицію С.О. Шохіна, який наполягає, що державну гарантію як спосіб забезпечення виконання зобов'язань третіх осіб перед кредитором відрізняє від цивільно-правових способів забезпечення те, що гарантом виступає держава, яка в односторонньому порядку повинна визначати умови та порядок надання гарантій відповідно до норм Бюджетного кодексу, а також особливий порядок надання державних гарантій, їх обліку та відображення в структурі та об'ємі державного боргу [9, с. 488]. Науковець наполягає, що фінансово-правовий характер державної гарантії обумовлюється наступними умовами: 1) державній гарантії притаманний особливий суб'єктний склад, оскільки гарантом виступає держава, яка в односторонньому порядку визначає умови і порядок надання державної гарантії; 2) для обліку державних гарантій передбачено особливий порядок обліку; 3) надання державних гарантій обумовлює фінансовий контроль з боку держави за їх наданням; 4) виконання зобов'язань за виданою державною гарантією забезпечується за рахунок державного бюджету [9, с. 489].

Аналізуючи державну гарантію крізь ретроспективну призму, І.В. Грачева, А.Е. Самсонова дійшли висновку, що позиція щодо того, що державна гарантія як приватноправовий інститут стала визначатися в період існування соціалістичної форми господарювання, коли передбачалася можливість гарантування вищестоящих організацій за позикою, яка видавалася Державним банком СРСР [10, с. 25]. Гарантія вищестоящої організації була договором між Держбанком і організацією-гарантом (Міністерствами, головними управліннями, яким підпорядковувалися відповідні господарюючі органи – позичальники, а також крайові, міські, обласні та районні виконавчі комітети), і одночасно слугувала способом забезпечення погашення позики та санкцією, що застосовувалася

Державним банком відносно господарського органу, що не мав власних оборотних коштів [11, с. 233]. За визначенням радянських науковців І.Б. Новицького, Л.А. Лунца, державна гарантія подібна договору поруки, оскільки згідно з виданою Держбанком гарантією, так і відповідно до договору поруки, у випадку невиконання зобов'язань боржником, крім відповідальності боржника виникає відповідальність третьої особи [12, с. 258]. Проте розвиток законодавства в пострадянський період спростував подібний підхід – Основи цивільного законодавства, а потім і Цивільний кодекс України не визначали гарантію як особливий спосіб забезпечення виконання зобов'язань, що був притаманний плановій економіці.

Аналіз норм Бюджетного кодексу України (надалі – БК України) на сучасному етапі дозволяє 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 БК України) [13]; 2) норми, що закріплюють надання державних гарантій розташовані у главі 3 БК 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 відносяться до державного боргу; 4) в БК України відсутнє визначення цілей, на які можуть надаватися державні гарантії; 5) за своєю юридичною природою державна гарантія є засобом забезпечення виконання зобов'язань.

Проаналізувавши аргументи прихильників різних наукових підходів до визначення правової природи державних гарантій та ознаки, що характеризують державну гарантію, доходимо висновку, що державна гарантія є публічно-правовим інститутом з наступних підстав: 1) у правовідносинах щодо надання державних гарантій відсутня рівність сторін – гаранту (державі) притаманний особливий статус, який обумовлює імперативність її дій з 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 БК України, тобто їх надання регулюється нормами публічного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Грачева И.В. К вопросу о публично-правовой природе государственной гарантии / И.В. Грачева // *Налоги*. – 2007. – № 10. – С. 22–29.
2. Горских Н.А. Государственные гарантии: особенности правового регулирования / Н.А. Горских // *Юридическая теория и практика*. – 2012. – № 3. – С. 142–149.
3. Туктаров Ю.Е. Понятие и особенности гражданско-правовых гарантий / Ю.Е. Туктаров // *Журнал российского права*. – 1999 – № 10. – С. 55–60.
4. 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.
5. Паплинский В.В. Гарантии и поручительства как правовые способы активизации инвестиционной деятельности / В.В. Паплинский : автореф. дис. канд. юрид. наук. : 12.00.03 – Гражданское право; Предпринимательское право. Семейное право. – М., 2005. – 26 с.
6. Грачева И.В. Государственные гарантии как способ обеспечения исполнения обязательств: финансово-правовой аспект / И.В. Грачева // *Юрид. мир*. – 2007. – №1. – С. 40–46.
7. 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.
8. Финансовое право : учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юрист, 2006. – 347 с.

9. *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.

10. *Грачева И.В.* Государственная гарантия: соотношение частноправовых и публично-правовых начал / И.В. Грачева, А.Е. Самосонова // Финансовое право. – 2006. – № 9. – С. 19–27.

11. *Флейшиц Е.А.* Расчетные и кредитные отношения / Е.А. Флейшиц. – М. : Госюриздат, 1956. – 422 с.

12. *Новицкий И.Б.* Общее учение об обязательствах / И.Б. Новицкий, Л.А. Лунц. – М. : Госюриздат, 1951. – 333 с.

13. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.

Отримано 31.03.2016