

# Зміст та види державних гарантій заощаджень в Україні



## Т. В. Бойчук

аспірант кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка

Проблеми правового регулювання гарантування заощаджень населення є однією з надзвичайно цікавих і актуальних тем. Питання правових гарантій за операціями, котрі по своїй суті кредитні, належить значною мірою до ци-

У статті досліджено основні підходи до визначення терміна «державна гарантія». Сформульовано визначення державної гарантії заощаджень та запропоновано їх класифікацію.

**Ключові слова:** гарантія, державна гарантія, державна гарантія заощаджень, заощадження.

В статье исследованы основные подходы к определению термина «государственная гарантия». Сформулированы определения государственной гарантии сбережений и предложено их классификацию.

**Ключевые слова:** гарантия, государственная гарантия, государственная гарантия сбережений, сбережения.

The main approaches to the definition of the term «state guarantee» have been explored in the article. The definition of the state savings guarantee is formulated and classification of savings is propounded.

**Keywords:** guarantee, the state guarantee, the state guarantee of savings, savings.

вільно-правових. Разом з тим, робота над проблемами правового регулювання державного боргу та відновлення заощаджень, серед іншого, вивела на необхідність дослідження фінансово-правових гарантій – гарантій, котрі надає держава і за рахунок державних коштів.

Більшість вітчизняних вчених (М. М. Андріанов, Т. В. Боднар, Л. В. Руденко та ін.), а також російських (Г. А. Аванесова, Л. А. Бірюкова, М. І. Брамінський, Б. М. Гонгало, В. С. Константинова) розробляли в своїх працях питання гарантії, в тому числі банківської, в системі способів забезпечення виконання зобов'язань. Проте питанню визначення державних гарантій заощаджень та їх видів не приділялось достатньої уваги.

У зв'язку з цим метою наші статті є з'ясування питань, пов'язаних із дослідженням правової природи державних гарантій, виокремлення її характерних особливостей та видів. Адже від того, якою буде відповідь на ці питання, залежить подальший розвиток правового регулювання відносин у зазначеній сфері.

Походження слова «гарантія» пов'язують із французьким «garantie» (від *garantir* – забезпечувати), що означає «забезпечення» [1, с. 127]. Але думка про французьке походження слова «гарантія» не є безспірною. Так, Ж.-Л. Бержель у своєму дослідженні вказав, що термін «гарантія», «запозичений з англійської мови, в якому він має безліч значень» (порука, незалежна гарантія) [2, с. 27]. Також існують інші підходи, а саме: гарантію визначають як умову, що забезпечує успіх чогось [3, с.127]; умову, що забезпечує що-небудь [4, с. 277]; поруку [5, с. 153]. Дуалізм підходів до визначення змісту цього терміна зумовлений не тільки особливостями форм пізнання, а й сферою його застосування.

Видається, що термін «гарантія» з'явився внаслідок номінального визначення, за допомогою якого замість опису будь-яких подібних відносин ввели новий термін. Практично у всіх галузях права можна зустріти термін «гарантія». Однак, у кожній галузі права зазначений термін наповнюється особливим змістом.

С. С. Алексєєв звертає увагу на те, що в нормативно-правових актах вико-

ристовуються три види термінів: а) загальноприйняті; б) спеціально-технічні; в) спеціально-юридичні, тобто ті, які мають особливий юридичний зміст [6, с.107]. Незважаючи на те, що термін «гарантія» часто вживається в повсякденному житті, треба визнати властивий йому особливий юридичний зміст. Хоча трапляються випадки, коли термін «гарантія (гарантувати)» застосовується в законодавстві та в договорах не у вказаному значенні або взагалі не несе жодного правового навантаження і залишається лише гарною назвою, що породжує марні очікування та дискусії [7, с. 32].

У чому ж полягає особливий юридичний зміст терміна «гарантія»? На думку Ж. де ла Морандера [8, с.107], Е. Годеме [9, с. 306], гарантія забезпечує кредиторі спокійне і корисне володіння переданої речі. К. Нам зауважує, що гарантія є твердження, обіцянка боржника щодо наявності будь-яких фактів [10, с. 38]. У свою чергу, англійські правознавці розрізняють поняття «безпека» і «гарантія» – «забезпечення» і «гарантування», при цьому забезпечення – це титул щодо власності боржника, який дає кредиторі право отримати задоволення з вартості відповідної власності, при невиконанні боржником свого зобов'язання [11, с. 220]. Отже, за логікою англійських правознавців, з числа забезпечення виключається поручительство і гарантія.

Український законодавець часто використовує термін «гарантія» в нормативно-правових актах. Таке його використання здійснюється не тільки у зв'язку із вживанням у значенні забезпечення зобов'язання, а й в інших значеннях. Більше того, вживання терміна «гарантія» в іншій сфері, ніж спосіб забезпечення зобов'язання, часом не відображає його справжнього змісту.

Гарантія, як один із способів забезпечення виконання зобов'язання, є цивіль-

но-правовим інструментом, а відтак механізм правового регулювання – цивільно-правовий. Проте, як свідчить законодавча практика, у фінансових правовідносинах це є похідним, оскільки можливість або необхідність надання (одержання) гарантій випливає із волі держави і відображена у фінансових нормативно-правових актах. Постійний розвиток суспільних відносин в умовах економіки ринкового типу загострює проблему розмежування правових інститутів. Ігнорування питання розмежування правових інститутів може призвести до небажаних наслідків. Ф. К. Савині вказував на «важливість для ґрунтового розуміння сутності правових інститутів уважного дослідження їх дійсної або вдаваної подібності до інших інститутів» [12, с. 55]. Оскільки від ґрунтового вивчення цих питань залежить подальша адекватність правового регулювання відносин у цій сфері.

Підсумовуючи вищенаведене, мимоволі можна прийти до висновку про те, що з правової точки зору, державна гарантія є інструментом, яким держава гарантує дотримання конституційних прав і свобод фізичних і юридичних осіб у владно-майнових відносинах. У вузькому, фінансово-правовому сенсі цього слова під державною гарантією розуміють спосіб забезпечення боргових зобов'язань, за якого держава-гарант (уряд) дає письмове зобов'язання відповідати за виконання позичальником відповідного зобов'язання перед третіми особами цілком або частково [13, с.74].

Спробуємо виокремити характерні риси державної гарантії (фінансово-правової), до них належать, зокрема:

регламентація нормами публічного права, а норми приватного права – лише у випадку, прямо передбаченому в законі; гарантом виступає держава (чи уповноважені від її імені органи). Саме вона

самостійно визначає порядок надання гарантії. Відповідно сторони у вказаних правовідносинах нерівні, хоча вони здійснюються з приводу матеріальних благ. Проте її основна мета є стимулювання державою інвестиційної діяльності;

характерною рисою правовідносин по державних гарантіях є комплексність їх правового регулювання. Це зумовлено, зокрема: особливим порядком обліку наданих гарантій, що передбачається бюджетним законодавством; фінансовим контролем з боку держави за надані гарантії.

Публічно-правова природа відносин у сфері державних гарантій зумовлена такими чинниками:

особливим порядком їх надання;

державні гарантії є частиною державного боргу;

публічно-правовий характер державної гарантії випливає із природи коштів, за рахунок яких сплачуються боргові зобов'язання гарантом, тобто державою.

Зупинимось на аналізі кожного із перелічених аргументів.

Основою правової регламентації надання державних гарантій є Бюджетний кодекс, закони про державний бюджет. Вказані нормативно-правові акти відносяться до фінансового законодавства, із цього випливає, що державна гарантія є фінансово-правовою категорією, а відносини, які виникають із її наданням, є вольовими.

Не дивлячись на те, що зобов'язаною стороною є держава, вона визначає поведінку всіх учасників правовідносин. Ця ознака, як стверджує М. Карасьова, говорить про те, що правовідношення в своїй суті обумовлене державною волею та інтересами держави. Цим відносинам також притаманний і майновий характер, оскільки у їх сфері цих відбувається переміщення грошових коштів у безготівковій формі від держави-гаранта до бенефіціара.

Такий підхід не суперечить теорії і практиці, відповідно до нього правовідносини, які регулюються відповідною галуззю законодавства, належать до цієї галузі. Водночас характер правовідносин із державних гарантій є такий, що включає в себе і відносини із укладення договорів, а відповідно йдеться про зобов'язання, що підпадають під регламентацію норм цивільного законодавства. Однак, тут, на наш погляд, необхідно виходити з того, що наявність у правовій регламентації державних гарантій окремих норм цивільного законодавства, які мають похідний характер, не міняють правової природи державних гарантій.

М. М. Агарков звернув увагу на те, що існують змішані інститути, в яких майнові правовідносини тісно переплітаються із іншими правовідносинами. Такі інститути, на його думку, слід відносити до цивільного права або до інших галузей права, залежно від того, які відносини найбільш характерні для цього інституту. Віднесення такого інституту не до цивільного права, а до іншої галузі права не виключає відповідного застосування до нього норм цивільного права.

Публічно-правовий характер державних гарантій зумовлений і тим, що державну гарантію, на наш погляд, можна визначити як фінансово-правову особливість державного боргу. У разі наявності власного боргу чи гарантій держава зобов'язується віддати борг за себе або ж за третю особу. Різниця полягає лише в умові сплати, адже за гарантією, держава сплачує тільки тоді, коли позичальник не розрахується за своїм борговим зобов'язанням.

Отож, якщо аналізувати гарантію не в момент її надання, а в момент її виконання, то сама гарантія є нічим іншим, як складовою державного боргу. Саме в такому аспекті згадані відносини є публічно-правовими. Це впливає і з пра-

вового статусу держави в таких відносинах, і з форм та методів її фінансової діяльності, в рамках якої формується, обслуговується, погашається державний борг та здійснюється управління борговою діяльністю.

Отже, державна гарантія – це врегульована нормами фінансового права система фінансових зобов'язань держави, що виникають у результаті надання державних гарантій на умовах, визначених державою в односторонньому порядку, для забезпечення виконання зобов'язань третіх осіб за умови настання гарантійного випадку за рахунок Державного бюджету. Іншими словами, це можна визначити, як сукупність відносин, за якими виникають боргові зобов'язання держави із державного боргу.

Чинне законодавство не містить визначення про державні гарантії заощаджень, лише в Законі України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» дано визначення системи гарантування вкладів фізичних осіб як сукупності відносин, що регулюються Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», суб'єктами яких є Фонд, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, банки та вкладники.

Часткова відсутність визначеності правових термінів є безумовним недоліком нормативно-правового регулювання відносин із гарантування заощаджень, тому звернемося до тих дефініцій, які запропоновані в юридичній літературі.

Є. С. Юлова визначає державне гарантування заощаджень як правовідносини з захисту інтересів фізичних осіб, які уклали з банком договір банківського вкладу або банківського рахунка, при настанні певних страхових випадків за рахунок спеціального фонду обов'язкового страхування внесків, що формується за рахунок сплачених банками страхових внесків, а також з інших засобів [14, с. 88].



Д. Ю. Колчулов дає визначення таких понять з точки зору економічного змісту і вважає, що державне гарантування заощаджень, залучених у банківські вклади, – це сукупність економічних відносин, що служить захисту прав і законних інтересів вкладників та іншим цілям при настанні певних страхових випадків за рахунок грошового фонду, який формується страховиками з отриманих страхових внесків, а також за рахунок інших коштів страховика. А система гарантування – цілісна форма, єдність правових, фінансових та організаційних основ функціонування обов'язкового гарантування заощаджень фізичних осіб у банківських установах [15, с. 10].

У розумінні А. А. Богомоллова система гарантування заощаджень – це сукупність заходів, націлених на захист заощаджень громадян у банках, а також таких, що сприяють запобіганню неспроможності фінансово здорових кредитних організацій, з метою забезпечення стабільності фінансового сектору та економіки держави.

М. В. Комісарова розуміє під державним гарантуванням заощаджень сукупність фінансово-правових норм, що регулюють публічні, майнові та владні відносини, що виникають в сфері обов'язкового гарантування банківських вкладів фізичних осіб, а також відносини з приводу акумулювання, використання та розподілу коштів фонду страхування вкладів. Система обов'язкового гарантування вкладів фізичних осіб, з її точки зору – це сукупність правових, фінансових, організаційних та інформаційних заходів держави та інших її уповноважених правовими актами.

Отже, під державними гарантіями заощаджень слід розуміти сукупність правових, фінансових, організаційних та інформаційних заходів, передбачених в законодавстві щодо забезпечення збере-

ження вартості грошових заощаджень населення, залучених у банківські вклади, а також можливості користуватись ними на вимогу власника (їх поверненість) у порядку, встановленому чинним законодавством.

Порівнюючи правовідносини, що виникають з приводу державних гарантій та державних гарантій заощаджень, на нашу думку, державні гарантії заощаджень є особливим видом державної гарантії (тобто такими, що виникають на підставі спеціальних нормативно-правових актів, які є джерелами фінансового права), різновидами якої є:

державні гарантії Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»);

державні гарантії, прийняті державою на умовах правонаступництва (Закон України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України»);

державні гарантії вкладів фізичних осіб, розміщених в Ощадному банку України (ст. 57 Закону України «Про банки і банківську діяльність»).

Зупинимось на більш детальному правовому аналізі вищезазначених категорій.

Державні гарантії Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Задля гарантування вкладів фізичних осіб створюється державна спеціалізована установа – Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. У відповідності до ст. 26 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» Фонд гарантує кожному вкладнику банку відшкодування коштів за його вкладом. Фонд відшкодовує кошти в розмірі вкладу, включаючи відсотки, нараховані на день прийняття рішення Національним банком України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних та початку процедури виведення Фондом банку з ринку, але не більше суми, встановленої адміністра-

тивною радою Фонду на дату прийняття такого рішення незалежно від кількості вкладів в одному банку.

Державні гарантії прийняті державою на умовах правонаступництва. Законом України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» від 21 листопада 1996 р., а саме ст. 1, встановлено зобов'язання держави перед громадянами України, які внаслідок знецінення втратили грошові заощадження, поміщені в період до 2 січня 1992 р. в установи Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України, а також у державні цінні папери: облігації Державної цільової безпроцентної позики 1990 р., облігації Державної внутрішньої вигранної позики 1982 р., державні казначейські зобов'язання СРСР, сертифікати Ощадного банку СРСР. Компенсації підлягають також грошові заощадження громадян України, поміщені в установи Ощадного банку України та колишнього Укрддержстраху протягом 1992-1994 рр., які знаходились на рахунках Ощадного банку України не менше одного повного календарного року в період 1992-1995 рр. Отже, держава зобов'язалась забезпечити збереження та відновлення реальної вартості заощаджень громадян і гарантувала їм компенсацію у встановленому порядку.

Це, з одного боку, зразок підпорядкування публічного державного інтересу суспільному та, водночас, підтвердження публічно-правового статусу держави як носія суверенітету і суб'єкта міжнародних відносин. Держава юридично взяла на себе на умовах правонаступництва борг, який фактично не формувала і запозиченнями якого не користувалася. Водночас, для вкладника колишнього Ощадного банку СРСР такі гарантії є запорукою довіри до держави, а зважаючи на обсяги вкладів – і покращенням матеріально-фінансового стану. Реа-

лізація цього принципу в реальному житті потребує якісного та кваліфікованого державного управління, зокрема, у сфері фінансів, а також проведення низки реформ: політичних, економічних, фінансових тощо. Проте варто зазначити, що, на жаль, сьогодні ідея соціальної справедливості залишається швидше декларцією, оскільки цей борг на законодавчому рівні до структури державного боргу не зараховано.

Загальна сума боргових зобов'язань держави за знеціненими грошовими заощадженнями, поміщеними в установи Ощадного банку України, та страхові внески громадян в установах колишнього Укрддержстраху в період до 2 січня 1992 р. дорівнює 131,96 млрд грн і становить 75 відсотків (98,58 млрд грн) з боргових зобов'язань колишнього СРСР, прийнятих на себе Україною, та 25 відсотків (33,38 млрд грн) з боргових зобов'язань безпосередньо України.

Без сумніву, головна проблема полягає у фінансових можливостях держави.

Державні гарантії вкладів фізичних осіб розміщених в Ощадному банку України. Згідно зі статтею 57 Закону України «Про банки і банківську діяльність», вклади фізичних осіб Державного ощадного банку України гарантуються державою.

Таким чином, слідуючи логіці законодавця, відшкодування таких вкладів, у разі необхідності, здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. Але практичного механізму реалізації таких відносин, порядку перетворення відповідних сум у боргові зобов'язання Уряду не передбачено. З вищенаведеного випливає те, що фактично юридичного носія обов'язку відшкодування гарантованих державою вкладів не визначено.

Враховуючи термінологію, що міститься у Законах України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», «Про державні гарантії відновлення зао-

щаджень громадян України», «Про банки і банківську діяльність», можна прийти до висновку про те, що у відносинах з приводу гарантування заощаджень гарантом є безпосередньо держава чи спеціально уповноважена нею установа, на яку покладено обов'язок держави. Цей обов'язок полягає в забезпеченні охорони прав конкретного вкладника.

Особливістю відносин у сфері державних гарантій заощаджень в Україні є те, що правовідносини, які складаються між її учасниками, носять як приватно-, так і публічно-правовий характер, при цьому необхідно підкреслити переважання в даних відносинах публічно-правового аспекту, а, отже, пріоритету норм фінансового права в регулюванні відносин по гарантуванню заощаджень.

Видається правильною позиція, що особливість поєднання приватно-

правових і публічно-правових засад у регулюванні досліджуваних відносин пов'язана не тільки з різноманітністю відносин у сфері банківської діяльності, а й специфікою регулювання гарантування вкладів фізичних осіб.

Визначаючи місце правових норм щодо надання державних гарантій заощадженням в системі фінансового права, слід розглядати їх як інститут фінансового права, оскільки на зазначені відносини впливають як норми, котрі регулюють відносини в процесі здійснення банківської діяльності, так і норми, що регулюють публічно-правові відносини в сфері гарантування заощаджень.

Цей інститут, на нашу думку, має комплексний характер, оскільки, крім фінансового права, деякі відносини у сфері гарантування заощаджень регулюють норми цивільного та адміністративного права.

## Список використаної літератури

1. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1997. – С. 127.
2. Бергель Ж. -Л. Див.: Бирюкова Л. А. Банковские гарантии : теория и практика. – М. : Спарк, 2004. – С. 27.
3. Советский энциклопедический словарь. – М. : Советская энциклопедия, 1989. – С. 277.
4. Словарь иностранных слов. – М., 1988. – С. 111.
5. Словарь иностранных слов. – М. : Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1955. – С. 153.
6. Алексеев С. С. Право : азбука – теория – философия : Опыт комплексного исследования. – М. : Статут, 1999. – С. 107.
7. Садиков О. Гарантійні обов'язки в громадянському праві // Хозяйство и право. – 2004. – №9. – С. 32.
8. Ж. де ла Морандьер. Гражданское право Франции. – Т. 3. – М., 1961. – С. 78.
9. Годэмэ Э. Общая теория обязательств. – М., 1948. – С. 366.
10. Нам К. Суцність гарантійних обов'язків в договорі куплі-продажу // Хозяйство и право. – 1997. – № 9. – С. 38.
11. Вишиневский А. А. Банковское право Англии. – М. : Статут, 2000. – С. 220.
12. Савиньи Ф. К. Обязательственное право. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – С. 55.
13. Фінансова енциклопедія / за заг. ред. О. П. Орлюк ; Акад. правових наук України. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.
14. Юлова Е. С. Страхование банковских вкладов граждан в России и за рубежом // Актуальные проблемы права : Сб. научных трудов. – Вып. 5/ Под ред. Е. В. Протас. – М. : МГИУ, 2006. – С. 89.
15. Колчаков Д. Ю. Система обязательного страхования банковских вкладов и механизм его реализации. Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – Тюмень, 2007. – С. 10.