

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	4
<b>РОЗДІЛ 1</b>	
<b>ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ</b>	
<b>ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ</b>	
<b>ДЕРЖАВНИХ (МІСЦЕВИХ) ГАРАНТІЙ</b> .....	9
1.1. Категорія «державні гарантії» в юридичній науці .....	9
1.2. Правова природа державних (місцевих) гарантій	
як виду боргових зобов'язань держави .....	31
Висновок до розділу 1 .....	62
<b>РОЗДІЛ 2.</b>	
<b>ПРАВОВІ ОСНОВИ НАДАННЯ</b>	
<b>ПУБЛІЧНИХ ГАРАНТІЙ</b> .....	66
2.1. Поняття та види публічних гарантій .....	66
2.2. Правова характеристика суб'єктів публічних гарантій .....	87
2.3. Правові умови надання публічних гарантій .....	104
Висновки до розділу 2 .....	121
<b>РОЗДІЛ 3.</b>	
<b>ПРАВОВА ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ</b>	
<b>ПУБЛІЧНИХ ГАРАНТІЙ В УКРАЇНІ</b> .....	127
3.1. Правова процедура основної стадії	
надання публічних гарантій .....	127
3.2. Правова процедура факультативних стадій	
надання публічних гарантій .....	144
3.3. Контроль в сфері надання публічних гарантій .....	153
Висновки до розділу 3 .....	164
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	170
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:</b> .....	182

## ВСТУП

Гарантований державний (місцевий) борг як складна категорія виражається в загальній сумі боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними (місцевими) гарантіями.

Державні гарантії, з одного боку, є елементом гарантованого державного боргу, а з іншого, виступають як спосіб державної підтримки пріоритетних інноваційних, інфраструктурних й інших проектів розвитку, що мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку економіки України, спрямованих на зміцнення конкурентних переваг українських підприємств. У свою чергу, місцеві гарантії, з одного боку, є елементом гарантованого місцевого боргу, а з іншого – способом державної підтримки окремих суб'єктів господарювання, що здійснюють на певній території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій. І державні, і місцеві гарантії є видами публічних умовних боргових зобов'язань гаранта (держави в особі відповідних органів або Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи міських рад) 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.

Надаючи державні гарантії, держава визначає пріоритетні, соціально значущі галузі, що вимагають фінансового стимулювання, і фактично співфінансує діяльність окремих суб'єктів господарювання в цих галузях за рахунок коштів державного бюджету; надаючи місцеві гарантії, Верховна

Рада Автономної Республіки Крим чи міська рада визначають пріоритетні інвестиційні проекти, спрямовані на розвиток власної комунальної інфраструктури чи впровадження ресурсозберігаючих технологій, підготовлені окремими суб'єктами господарювання, і також фактично співфінансують їх за рахунок коштів місцевих бюджетів. Тобто державні (місцеві) гарантії виступають способом виконання зобов'язань публічно-правового сектору, одним із методів публічних витрат, коли гарант надає фінансову підтримку окремим суб'єктам господарювання з метою прискорення економічного розвитку країни чи її окремої території. Фінансово-правові норми, що регулюють надання державних (місцевих) гарантій, не лише включаються в інститут публічного боргу, але й формують інститут публічних витрат, які виникають лише у випадку невиконання принципалом зобов'язань за отриманим кредитом (позикою), забезпеченим державною (місцевою) гарантією.

Правове регулювання надання гарантій щодо виконання публічних боргових зобов'язань в Україні розвивалося неоднозначно – у 90-х роках вони активно застосовувалися як інструмент державної підтримки окремих суб'єктів господарювання. Проте недосконалість нормативної бази, відсутність правових вимог до принципалів, чітко визначених сегментів економіки, які потребували державної підтримки, призвели до того, що фактично виконання зобов'язань за отриманими принципалами кредитами (позиками) було перекладено на бюджет, що призвело до значного зростання гарантованого державного боргу. Так, у 2000 році його показник сягнув 15,1% ВВП, а прострочена заборгованість принципалів перед гарантом за невиконані зобов'язання за гарантованими державою кредитами до оголошення у 2000 році мораторію на надання державних гарантій становила 38,5 млрд. грн.

З часу скасування мораторію в 2004 році й до 2009 року обсяги гарантій щодо виконання публічних боргових зобов'язань були незначними, унаслідок чого гарантований держа-

вою борг зменшився до 2,4% ВВП. З 2009 року обсяг наданих гарантій щодо виконання публічних боргових зобов'язань значно збільшився: протягом 2009–2016 років він становив 201 млрд грн, унаслідок чого на кінець 2016 року гарантований державний борг збільшився до 12% ВВП. Відсутність у законодавстві вимог до принципалів, відповідальності кредиторів та банків-агентів, через які надавалися кредити, чітких умов надання гарантій, а також невиконано великий список тих суб'єктів, галузей та проектів, які були віднесені до пріоритетних, призвели до значної заборгованості принципалів перед гарантами внаслідок невиконання власних зобов'язань (на початок 2017 року така заборгованість становила 45 млрд грн (не враховуючи заборгованості, що була списана внаслідок реалізації прав вимоги уряду до позичальників із дисконтом), із яких 38,5 млрд грн – отриманих до оголошення мораторію на залучення позик під гарантії щодо виконання публічних боргових зобов'язань у 1999 році).

Поступове реформування законодавства України у сфері надання державних (місцевих) гарантій, набуття в 2010 році чинності новим Бюджетним кодексом, у якому було закріплено умови до принципалів та надання таких гарантій, прийняття ряду постанов Кабінету Міністрів України та інших підзаконних актів, якими визначається процедура надання державних (місцевих) гарантій, суттєво покращило механізм надання цих гарантій, але, незважаючи на це, законодавство у зазначеній сфері залишається недосконалим. Норми, що регулюють надання державних (місцевих) гарантій в національних нормативних актах, є суперечливими, містять колізії, не враховують реалій сучасного соціально-економічного розвитку країни. Спроби законодавця врегулювати зазначені питання без врахування теоретичних підходів до правової природи державних (місцевих) гарантій заздалегідь приречені на невдачу.

Незважаючи на те, що дослідження державних гарантій як категорії фінансового права було розпочато ще у 19 сторіччі

такими науковцями як А. Бергман, Н. Брежський, О. Запасник, І. Кауфман, М. Мігулін, М. Орлов, А. Погребінський, М. Степанов та іншими фахівцями, а пізніше розвинуто в радянський час І. Новицьким й А. Лунцем, на сучасному етапі цьому питанню присвячено недостатньо уваги.

Окремі аспекти надання державних (місцевих) гарантій як виду публічного боргового зобов'язання розглядали Г. Бех, Л. Воронова, О. Гнатенко, О. Дмитрик, С. Еш, І. Заверуха, Л. Сідельникова, О. Орлюк, І. Криницький, М. Кучерявенко, О. Музика-Стефанчук та інші вчені. Роботи І. Грачевої, Н. Горських, М. Карасьової, А. Самсонової, С. Шохіна, І. Щенникової присвячені визначенню публічної правової природи державних (місцевих) гарантій. Ефекти, пов'язані з тим, що надання гарантій дозволяє передати приватній особі реалізацію проекту, який без гарантій здійснювався б публічним сектором, вивчали Н. Будіна, В. Поласкова, Д. Левицькі та інші. Правові проблеми державних (місцевих) гарантій як інструменту державної підтримки висвітлювати Н. Азьмук, М. Бетлій, М. Бородіна, Н. Головченко, О. Гофман, Г. Єрко, М. Дем'яненко, Ф. Іванина, О. Карапетян, Н. Кійосакі, О. Колосова, Т. Некрасова, Р. Маргуліс, Дж. Макконнел, Дж. Мур, В. Орлова, Г. Павлова, В. Рядінська, М. Тригубенко, М. Фасіо та інші. Окремі аспекти контролю у сфері надання державних (місцевих) гарантій досліджували Є. Алісов, О. Василик, Л. Воронова, О. Грачева, Є. Калюга, О. Козирін, Ю. Костенко, О. Монаєнко, Л. Савченко, І. Стефанюк та інші науковці. О. Гофман у своїй кандидатській дисертації розглядав державну гарантію як засіб забезпечення виконання господарських зобов'язань (2014).

Проблематика фінансово-правового регулювання надання державних (місцевих) гарантій попри свою складність і надзвичайну важливість, досі не була предметом комплексного наукового дослідження. У правовому полі в Україні існує чимало суперечливих питань та недостатньо розроблених теоретичних положень щодо надання державних (місце-

вих) гарантій, залишаються невирішеними проблеми визначення правової природи державних (місцевих) гарантій, здійснення контролю за їх наданням. Вимагають уточнення й теоретичні аспекти визначення поняття та умов надання державних (місцевих) гарантій, забезпечення принципом зобов'язань за кредитом (позикою), отриманим під державну (місцеву) гарантію.

Монографія може бути корисною для науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів, а також для всіх, хто цікавиться та небайдужий до проблем фінансово-правового регулювання надання державних (місцевих) гарантій.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ (МІСЦЕВИХ) ГАРАНТІЙ

### 1.1. Категорія «державні гарантії» в юридичній науці

У фінансовому праві термін «державні гарантії» вперше був запропонований О. Запасником у дослідженні «Роздуми про погашення державних боргів» 1857 року, де автором проводилася полеміка з міністром фінансів про способи погашення державного боргу, серед яких автор пропонував залучати кошти суб'єктів господарювання під зобов'язання держави щодо їх повернення [1, с. 33]. Його ідея, зважаючи на новизну запропонованого інституту та економічні проблеми держави, обумовлені поразкою Російської імперії у Кримській війні, була підтримана М. Орловим, М. Степановим, Н. Брежським, А. Бергманом, І. Кауфманом, М. Мігулиним, А. Погребінським та іншими науковцями того часу.

Вперше на практиці державні гарантії як вид публічного боргового зобов'язання було застосовано при будівництві Варшавсько-Бромбергської залізниці у 1857 році, коли в умовах браку коштів на її будівництво, акціонерним компаніям, які отримали спеціальну концесію, було дозволено випускати власні цінні папери (облігації, акції) під зобов'язання держави, що у випадку, якщо залізничне товариство закінчить рік з результатом, який не дозволить йому оплатити повністю відсотки по цінним паперам чи дивіденди по акціям будуть нижчими закріпленого в статуті мінімуму, то оплата облігаційних та акціонерних зобов'язань товариства здійснюватиметься за рахунок Державного казначейства. Такі зобов'язання отримали назву «гарантія Уряду» [2, с. 233].

Необхідність форсування розвитку транспортних шляхів обумовило політику держави, спрямовану на підтримку залізничних компаній, що в свою чергу, призвело до активного використання гарантій Уряду в їх діяльності. Як зазначає М. Орлов, гарантії Уряду виявилися дієвим засобом залучення приватних інвестицій в будівництво залізниць і до 1880 року із 37 залізничних компаній гарантіями Уряду користувалися 32, тобто лише 5 залізничних компаній не були боржниками Державного казначейства [3, с. 276]. Така ситуація призвела до того, що загальна заборгованість приватних залізниць перед державою на початку ХХ ст. становила 1,1 млрд. крб.

Розвиток та застосування гарантій Уряду як інституту фінансового права обумовив активізацію наукової думки з цього приводу. Дослідження проблем та переваг надання гарантій Уряду знайшли своє відображення у роботах П. Мігуліна «Руський державний кредит (з часів Катерини II до наших днів)», Н. Брежського «Державні борги Росії», 1884 року, І. Кауфмана «Державні борги Росії», 1885 року тощо. Особливої уваги привертає робота П. Мігуліна, оскільки саме ним було вперше запропоновано поняття «державні гарантії» [2, с. 235]. Головним питанням, яке розглядали науковці у своїх роботах, було: чому надаються гарантії Уряду, якщо концесійне будівництво залізниць є невігідним для Державного казначейства, відповідаючи на яке, висувалися такі аргументи доцільності таких гарантій: 1) уряд в силу постійного бюджетного дефіциту не міг повністю зосередити в руках казни будівництво доріг та одночасно повинен був підтримувати приватне підприємництво в силу нестійкого стану державних фінансів і державного кредиту Російської імперії; 2) уряд прагнув вирівняти платіжний баланс країни, а гарантування запозичень приватних підприємств сприяло швидкому розміщенню залізничних облігацій на іноземних ринках [4, с. 540–570].

Необхідно зазначити, що, незважаючи на початкову збитковість при застосуванні державних гарантій, облігаційні запозичення акціонерних товариств сприяли притоку золота



із-за кордону та значно покращували платіжний баланс Росії. Станом на 01.01.1913 року Урядом були гарантовані 50 облігаційних позик 22-х товариств залізничних доріг на суму 1,74 млрд. карб.; акціонерний капітал був гарантованим у 4-х товариств на 30,6 млн. карб.; в результаті цього, облігаційний капітал складав – 93%, а акціонерний – 7% від всього гарантованого Урядом капіталу приватних акціонерних компаній [5, с. 105]. Станом на 01.01.1914 року залізничні запозичення оцінювались у 3,1 млрд. карб. (або 35% від загального розміру державного боргу Росії, який складав приблизно 8,8 млрд. карб.), проте використання схеми з випуском приватними суб'єктами господарювання власних цінних паперів, гарантованих Урядом, дозволило побудувати в Росії найбільшу систему залізничних доріг, які за своєю довжиною була другою у світі після Південної Америки [5, с. 540–570].

В радянський період за часів існування соціалістичної форми господарювання, передбачалася можливість гарантії вищестоящих організацій за позикою, що видавалася Держбанком. Таке ставлення було одночасно і способом забезпечення погашення позики, і санкцією, що застосовувалася Держбанком щодо господарського органу, який не мав власних оборотних коштів [6, с. 233]. Гарантія вищестоящої організації представляла собою договір між Держбанком і організацією-гарантом (такою організацією були Міністерства або головні управління, яким підпорядковувалися відповідні госпоргани-позичальники, а також обласні, крайові, міські і районні виконавчі комітети), при цьому зазначена гарантія не мала приватноправового характеру [7, с. 252].

В Україні як незалежній країні державні гарантії як вид публічних боргових зобов'язань став широко застосовуватися. В Бюджетному кодексі України 2001 року державні гарантії визначалися як «гарантії щодо виконання боргових зобов'язань» [8]. У ч. 1 ст. 17 цього нормативного акту зазначалося, що Кабінет Міністрів України в особі Міністра фінансів України, Ради міністрів Автономної Республіки