



Н.А. Горских,
аспирант НИУ ВШЭ

Государственные гарантии: особенности правового регулирувания

В статье отражены проблемы различного правового регулирования государственных и муниципальных гарантий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, вопросы применения к отношениям, вытекающим из государственных гарантий, норм бюджетного и гражданского законодательства, их соотношения, определения правовой природы института государственных гарантий.

Ключевые слова: правовая природа государственной гарантии, государственная поддержка, государственный долг

Институт государственных гарантий¹ существует в законодательстве Российской Федерации с 1999 г. и на протяжении последних лет его правовое регулирование менялось². Государственную гарантию рассматривают как способ обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств, т.е. и как гражданско-правовой институт, и как институт бюджетного права.

¹ Здесь и далее по тексту термином «государственные гарантии» обозначаются государственная гарантия Российской Федерации, государственная гарантия субъекта Российской Федерации, муниципальная гарантия.

² Ранее Постановлением Правительства РФ от 22.11.1997 № 1470 был утвержден Порядок предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации. Этот Порядок именовал государственную гарантию поручительством Правительства РФ (п. 2), и к нему прилагался Примерный договор поручительства, содержащий прямые отсылки к нормам гражданского законодательства о поручительстве.

Различия в правовом регулировании на федеральном и региональном уровнях, отсутствие единообразия судебной практики и единства мнений в доктрине по вопросу о правовой природе государственной гарантии создают проблемы и риски для правоприменителя и будут затронуты в настоящей статье.

Нормативное определение государственной гарантии появилось в законодательстве с внесением в Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ изменений путем включения ст. 115, согласно которой государственной гарантией признавался способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого гарант (РФ, субъект РФ, муниципальное образование) давал письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому выдавалась государственная гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или в части.

С внесением в БК РФ изменений Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ законодатель ушел от вышеуказанного определения государственной гарантии и поименовал ее как вид долгового обязательства, в силу которого соответственно РФ, субъект РФ, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательства перед бенефициаром. Несмотря на то что положения о государственной гарантии как об одном из способов обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств в ГК РФ отсутствуют, ст. 115 БК РФ установлено, что государственная гарантия предоставляется для обеспечения исполнения обязательств (основного обязательства и обязательства по возмещению ущерба, образовавшегося при наступлении гарантийного случая некоммерческого характера) (ст. 115 БК РФ). Таким образом, федеральное законодательство признает государственную гарантию способом обеспечения исполнения обязательств.

Региональное законодательство отвечает на этот вопрос по-своему³. Приведем примеры. Государственной гарантией Астраханской области признается вид долгового обязательства, в силу которого Астраханская область (гарант) обязана при наступлении предусмотренного в государственной гарантии события уплатить бенефициару по его письменному требованию денежную сумму за счет средств областного бюджета⁴. Аналогичное определение государственной гарантии дается в законодательстве Пермского края⁵, Республики

³ При анализе регионального законодательства, тем не менее, необходимо учитывать, что согласно п. 4 ст. 3 БК РФ органы государственной власти субъектов РФ принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения в пределах своей компетенции, установленной ст. 8 БК РФ, которой, в свою очередь, предоставление государственных гарантий субъектов РФ отнесено к компетенции субъектов РФ. Однако подп. «о» ст. 71 Конституции РФ гражданское законодательство отнесено к ведению РФ и субъекты РФ в данной сфере правом нормотворчества не наделены.

⁴ См.: п. 1 ст. 2 закона Астраханской области от 07.07.2008 № 40/2008-ОЗ «О предоставлении государственных гарантий Астраханской области».

⁵ См.: п. 2 ст. 1 закона Пермского края от 28.02.2008 № 201-ПК «О предоставлении государственных гарантий Пермского края».

Алтай⁶, Рязанской⁷ и Оренбургской⁸ областей. Яркий пример своеобразного определения государственной гарантии представляет собой законодательство Ярославской области⁹, в котором в качестве формы государственно-правовой гарантии указан залог областного имущества, хотя согласно судебной практике¹⁰ договор залога имущества Ярославской области не является государственной гарантией.

Законодательство Пензенской области иллюстрирует развитие идеи «схожести» государственной гарантии¹¹ с залогом государственного имущества: им предусматривается возможность заменить государственную гарантию залогом областного имущества путем передачи в залог приобретенного за счет кредита имущества субъекту государственной поддержки по договору купли-продажи товара в кредит с условием о рассрочке платежа либо по договору аренды с правом выкупа арендуемого имущества.

В качестве способа обеспечения гражданско-правовых обязательств государственные гарантии определяются законодательством г. Санкт-Петербурга¹², Свердловской области¹³ и ряда муниципальных образований¹⁴. отождествление государственной гарантии и поручительства присутствует только на муниципальном уровне¹⁵.

В науке мнения разделились по такому же принципу: одни ученые рассматривают государственную гарантию в качестве способа обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств (О.Н. Садиков, Е. Андреева, В.В. Паплинский), другие признают за ней публично-правовой характер (С.О. Шохин, М.В. Сенцова, Е.В. Покачалова, И.В. Грачева, Н.Ю. Рассказова).

Автор разделяет точку зрения первой группы ученых исходя из следующего.

⁶ См.: п. 2 ст. 1 закона Республики Алтай от 26.09.2008 № 89-РЗ «О порядке предоставления государственных гарантий Республики Алтай».

⁷ См.: ст. 1 закона Рязанской области от 06.08.2008 № 83-ОЗ «О предоставлении государственных гарантий Рязанской области».

⁸ См.: п. 1 ст. 1 закона Оренбургской области от 13.03.2008 № 1958/421-IV-ОЗ «О порядке предоставления государственных гарантий Оренбургской области».

⁹ См.: ст. 2 закона Ярославской области от 14.02.2001 № 4-з «О государственно-правовых гарантиях Ярославской области».

¹⁰ См.: постановление ФАС Центрального округа от 14.07.2005 по делу № А14-16525/2004/603/32.

¹¹ См.: п. 2.2. закона Пензенской области от 26.04.2004 № 607-ЗПО.

¹² См.: п. 1.2. распоряжения Правительства Санкт-Петербурга от 28.02.2005 № 23-р.

¹³ См.: п. 2 постановления Свердловской области от 06.08.2002 № 1145-ПП «Об утверждении Положения о предоставлении государственных гарантий Свердловской области».

¹⁴ См.: п. 6.1. решения Уфимского городского совета Республики Башкортостан от 06.03.2002 «О мерах по регулированию долговых обязательств города Уфы», п. 1.1. решения Тайгинского городского совета народных депутатов от 17.04.2007 № 24-нпа «Об утверждении порядка предоставления муниципальных гарантий», решения Собрания депутатов Пустошкинского района Псковской области от 21.09.2007 № 28.

¹⁵ См.: п. 3 постановления администрации города Алатыря Чувашской Республики от 01.09.2008 № 856 «Об утверждении порядка предоставления на конкурсной основе муниципальных гарантий города Алатыря» (п. 3).

1. Согласно положениям ст. 115 БК РФ государственной гарантией обеспечивается исполнение гражданско-правовых обязательств, а в отношениях с иными участниками гражданско-правовых отношений — гражданами и юридическими лицами — публично-правовое образование выступает на равных началах (ст. 124 ГК РФ).
2. На практике выдача государственной гарантии сопровождается заключением договора о предоставлении государственной гарантии, и из положений бюджетного законодательства можно сделать вывод о том, что в определении условий, не урегулированных бюджетным законодательством, стороны свободны, т.е. соблюдается один из базовых принципов гражданского права.
3. Судебная практика в основном исходит из признания государственной гарантии способом обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств, и первоначально на этом же базировалось нормативное определение государственной гарантии. Согласно п. 4 Постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» к правоотношениям, возникающим в связи с выдачей государственных гарантий, применяются нормы ст. 115—117 БК РФ, устанавливающие особенности правового регулирования указанных правоотношений и обусловливаемые спецификой их субъектного состава, общие положения ГК РФ о способах обеспечения исполнения обязательств, а также в силу сходства данных правоотношений с отношениями, урегулированными нормами § 5 главы 23 ГК РФ, — норма ГК РФ о договоре поручительства (п. 1 ст. 6 ГК РФ).

Однако встречаются и другие точки зрения. Например, судами делается вывод об отсутствии гарантии и договора о ее предоставлении гражданско-правового характера, поскольку упоминание об этом виде договора отсутствует в ГК РФ¹⁶.

В пользу публично-правовой природы государственной гарантии в доктрине приводятся следующие аргументы.

Так, согласно И.В. Грачевой:

- правовую основу регламентации государственных гарантий составляют БК РФ, законы о бюджете РФ, законы и нормативные акты субъектов РФ и муниципальных образований;
- государственная гарантия является частью государственного кредита, который следует рассматривать как публично-правовую категорию;
- публично-правовой механизм исполнения обязательства гарантом;
- особый порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджета в случае неисполнения гарантом-государством в добровольном

¹⁶ Постановление ФАС Поволжского округа от 06.03.2008 по делу № А12-15225/07.

порядке своих обязательств по договору о предоставлении государственной гарантии (неприменение ст. 395 ГК РФ согласно судебной практике)¹⁷.

Как полагает С.О. Шохин, финансово-правовой характер государственной гарантии обуславливается следующими причинами:

- особый субъектный состав, поскольку гарантом выступает государство, которое в одностороннем порядке определяет условия и порядок предоставления государственной гарантии;
- особый порядок учета предоставления гарантий, предусмотренный ст. 116—117 БК РФ;
- финансовый контроль со стороны государства над предоставлением гарантий;
- исполнение обязательств по выданной государственной гарантии обеспечивается государственной казной¹⁸.

Думается, доводы сторонников публично-правовой природы сводятся к особенностям статуса публично-правовых образований как участников гражданско-правовых отношений. Действительно, публично-правовое образование ограничено с имущественной точки зрения бюджетными средствами, в связи с чем соблюдение установленных процедур предоставления и их учета оправданно, несмотря на то что в судебной практике имеются и решения, согласно которым невыполнение некоторых из установленных процедур (например, проведения анализа финансового состояния получателя гарантии¹⁹, неутверждения в решении о бюджете на очередной финансовый год общей суммы предоставляемых гарантий²⁰) влечет недействительность сделки по предоставлению гарантии.

В то же время особенности статуса гаранта не являются определяющим критерием для дисквалификации государственной гарантии как способа обеспечения исполнения обязательств, в основе лежит именно характер обеспечиваемых обязательств. Кроме того, если следовать логике данной группы авторов, мы неизбежно приходим к выводу о том, что любые конструкции гражданского права, в которых участвует публично-правовое образование, в действительности не являются гражданско-правовыми в силу особого субъектного состава и определенных процедур, связанных с участием в них такого публичного образования. И в этом случае ни один государственный контракт, например, не будет обладать гражданско-правовой природой. А это, в свою очередь, будет противоречить другому аргументу этой же группы авторов — опреде-

¹⁷ Грачева И.В. К вопросу о публично-правовой природе государственной гарантии // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Финансовое право: учеб. / отв. ред. М.В. Карасева. 2-е изд. М., 2006. С. 487.

¹⁹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.07.2006 № 09АП-5590/2006ГК, Президиума ВАС РФ от 23.05.2006 № 975/06.

²⁰ Постановление ФАС МО от 14.04.2011 № КГ-А41/2817-11 по делу № А41-7797/10, Десятого арбитражного апелляционного суда от 20.01.2011 по делу № А41-7797/10.

лению в качестве квалифицирующего признака соответствующего кодекса, в котором содержатся положения о данном институте, ведь ГК РФ эти отношения регулироваться будут. Таким образом, по мнению автора, несмотря на то что государственная гарантия прямо не поименована в ГК РФ в качестве гражданско-правового способа обеспечения обязательств, ее обеспечительная сущность и частноправовая природа отношений, в обеспечение которых она предоставляется, позволяют предположить, что государственная гарантия относится к гражданско-правовым институтам обеспечения обязательств.

Близость государственной гарантии к способам обеспечения исполнения обязательств и, как следствие, акцент на ее частно-правовой природе делают следующие авторы: О.Н. Садилов, Е. Андреева, В.В. Паплинский. Учитывая вышеизложенную аргументацию автора, представляется справедливым мнение О.Н. Садилова, согласно которому особенности государственных и муниципальных гарантий состоят в том, что они предоставляются в пределах предусмотренных бюджетных ассигнований после проверки финансового состояния лица, испрашивающего такую гарантию, являются безвозмездными, обычно покрывают обеспечиваемое обязательство частично и могут не предусматривать предъявления регрессного требования гаранта к неисправному должнику. К таким гарантиям в силу их гражданско-правовой природы должны применяться общие положения гражданского права, в частности нормы о действительности сделок и порядке исполнения денежных обязательств²¹.

В то же время вызывает сомнение позиция Е. Андреевой, которая считает имущественный характер государственной гарантии ключевым признаком отнесения ее к гражданско-правовым способам обеспечения обязательств²². Полагаем, что имущественный характер отношений не является единственным и ключевым признаком для квалификации отношений в качестве гражданско-правовых, поскольку имущественные отношения могут быть основаны и на административном или ином властном подчинении (например, налоговые), и в этом случае в силу п. 3 ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство к ним применяться не будет, если иное не предусмотрено законодательством.

Следующий сторонник гражданско-правовой природы государственной гарантии, В.В. Паплинский, затрагивает проблему соотношения государственной гарантии с поручительством и полагает, что государственная гарантия объединяет в себе черты поручительства и банковской гарантии²³. Сходство с банковской гарантией, думается, весьма условно в силу ее особого субъектного состава и самостоятельного (неакцессорного) характера. В свою очередь, соотношение государственной гарантии с поручительством предлагаем проследить на примере анализа ст. 532 ГК РФ и практики ее применения.

²¹ Садилов О.Н. *Гражданско-правовые категории в публичном праве // СПС «КонсультантПлюс».*

²² Андреева Е. *Анализ норм бюджетного и гражданского законодательства о государственной гарантии как способе обеспечения обязательств // Хозяйство и право. 2004. № 6. С. 26—33.*

²³ Паплинский В.В. *Гарантии и поручительства как правовые способы активизации инвестиционной деятельности. М., 2005. С. 12.*

Данной статьей предусмотрено, что при оплате покупателем товаров по договору поставки для государственных или муниципальных нужд государственный или муниципальный заказчик признается поручителем по этому обязательству покупателя. Судебная практика по вопросу применения данной статьи противоречива. С одной стороны, есть решения, согласно которым обязательство поручительства по государственным контрактам предполагает предоставление государственной гарантии²⁴. С другой стороны, есть и решения, согласно которым отношения сторон по государственному контракту не подпадают под определение муниципальной гарантии и, таким образом, ответственность и заказчика, и покупателя носит солидарный характер²⁵. В судебной практике имеется также своеобразное решение, согласно которому муниципальный контракт рассматривается как поручение муниципального заказчика за исполнение покупателем обязательств по оплате, не предусматривающее в качестве ответственности за просрочку оплаты начисление неустойки, что надлежит рассматривать как ограничение объема ответственности поручителя против ответственности должника²⁶; данная позиция также подтверждена ВАС РФ²⁷.

Как видно, с одной стороны, подчеркивается возможность оформления отношений сторон в виде поручительства, с другой — предъявляются требования бюджетного законодательства. По мнению автора, сказанное свидетельствует о возможности применения к данным правоотношениям норм гражданского законодательства о поручительстве, т.е. о наличии у данных отношений гражданско-правовых черт, но не об отождествлении государственной гарантии с договором поручительства. Учитывая субсидиарное применение гражданского законодательства, правоприменителю при заключении государственных контрактов следует учитывать возможные риски предъявления требований бюджетного законодательства и не полагаться на применение норм гражданского законодательства о поручительстве.

Автор считает, что в пользу гражданско-правовой природы государственной гарантии можно привести еще один аргумент.

Статьей 115 БК РФ устанавливаются особые условия возникновения обязательств из государственной гарантии (например, соблюдение письменной формы и порядка предоставления). Иные вопросы, касающиеся в том числе исполнения обязательств, ответственности и пр., исходя из позиции ВАС РФ, должны регулироваться гражданским законодательством и с учетом принципов последнего. Кроме того, в судебной практике существует множество решений, в которых, ориентируясь на позицию ВАС РФ, отраженную в По-

²⁴ Постановления ФАС Волго-Вятского округа от 23.12.2010 по делу № А79-2485/2010, ФАС Уральского округа от 16.03.2010 № Ф09-1428/10-С5, ФАС Уральского округа от 07.06.2011 № Ф09-3066/11-С4.

²⁵ Определения ВАС РФ от 01.12.2011 № ВАС-16030/11, от 12.11.2010 № ВАС-12170/10, постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 21.09.2011 по делу № А19-769/2011, ФАС Дальневосточного округа от 17.12.2010 № Ф03-8724/2010 по делу № А37-647/2010, ФАС Восточно-Сибирского округа от 08.09.2010 по делу № А19-1125/09, ФАС Западно-Сибирского округа от 16.06.2010 № А03-10165/2009.

²⁶ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17.05.2010 № А03-10166/2009.

²⁷ Определение ВАС РФ от 24.11.2010 № ВАС-12579/10.

становлении Пленума от 22.06.2006 № 23, суды применяют к отношениям, вытекающим из государственной гарантии, нормы гражданского законодательства о поручительстве. Имеется также дело, в котором прямо указано, что государственная гарантия — это гражданско-правовая сделка, в отношении которой применяются нормы гражданского и бюджетного законодательства²⁸.

На наш взгляд, преимущество гражданско-правовых черт в природе государственной гарантии требует отражения не только в судебной практике, но и в первую очередь в ГК РФ путем включения в главу 23 параграфа «Государственная гарантия», поскольку гражданско-правовое начало в данном случае первично, а бюджетное законодательство должно применяться только в силу особенностей субъектного состава, т.е. участия в гражданских правоотношениях публично-правовых образований.

²⁸ Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 04.11.2003 по делам № А10-553/03-Ф02-3755/03-С2 и № А10-553/03-Ф02-3757/03-С2.