

*І. І. Коблик,
к. е. н., старший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики,
ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України"
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8607-6262>*

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.23.53

БОРГОВА ПОЛІТИКА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМАТИКА

*I. Koblyk,
PhD in Economics, Senior Research Fellow of the Department of Regional Financial Policy,
State institution "Institute of Regional Research named after M. I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine"*

DEBT POLICY OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE: PRACTICE AND PROBLEMS

Боргова політика територіальних громад в Україні є фактором економічного зростання органів місцевого самоврядування. Розглянуто показники доходів, дефіцитів/профіцитів місцевих бюджетів протягом 2017–2022 рр. Досліджено, що згідно європейських норм місцеві бюджети для фінансування інвестиційних цілей мають право здійснювати запозичення на національному ринку капіталу згідно законодавства.

Встановлено, що аспекти проведення боргової політики територіальних громад регулюються українським законодавством, попри це в чинному законодавстві не закріплено права щодо можливості проведення даної політики сільськими та селищними територіальними громадами. Внаслідок чого на ринку позикового капіталу може утворитися дисбаланс соціально-економічного розвитку самоврядних територіальних одиниць первинного рівня. Запропоновано здійснити удосконалення нормативно-правової бази, яка регламентує проведення боргової політики органів місцевого самоврядування, та зрівняти можливості здійснювати місцеві запозичення усім територіальним громадам.

Проведено аналіз ринку місцевих запозичень та встановлено чинники, які сприяли його розвитку. Досліджено можливості здійснення запозичень на ринку позикового капіталу та визначено критерії, які впливають на вибір форми залучення позикового капіталу органами самоврядування. Розглянуто особливості запозичень в облігаційній та безоблігаційній формі. Виявлено основні причини низької активності емітентів облігацій місцевих позик на фондовому ринку України. Встановлено відмінності та характерні ознаки, які притаманні облігаційній та безоблігаційній формі запозичень. Окреслено основну мету застосування місцевих гарантій. Розглянуто основні норми, дотримання яких дозволяє ефективно здійснювати процес управління боргової політики територіальних громад.

На основі проведеного дослідження запропоновано ряд заходів, які повинні сприяти активізації ринку запозичень органів місцевого самоврядування, що дозволить територіальним громадам більш ефективно залучати позикові ресурси для реалізації програм та проектів розвитку.

The debt policy of territorial communities in Ukraine is a factor in the economic growth of local self-government bodies. The income indicators of local budgets were considered and their deficit/surplus during 2017–2022 was identified, UAH million. It was determined that according to European norms, local budgets to finance investment purposes have the right to borrow on the national capital market in accordance with the law.

It has been established that aspects of the debt policy of territorial communities are regulated by Ukrainian legislation, however, the current legislation does not enshrine the right to implement this policy by rural and settlement territorial communities. As a result, an imbalance in the socio-economic development of self-governing territorial units of the primary level may occur on the loan capital market. It is proposed to improve the regulatory and legal framework that regulates the implementation of the debt policy of local self-government bodies, and to equalize the possibilities of local borrowing for all territorial communities.

An analysis of the local borrowing market was conducted and the factors that contributed to its development were determined. The possibilities of borrowing on the loan capital market have been studied and the criteria that influence the choice of the form of loan capital attraction by self-government bodies have been determined.

The peculiarities of borrowing in bond and non-bond form are considered. The main reasons for the low activity of bond issuers of local loans on the stock market of Ukraine were revealed. Differences and characteristic features inherent in bond and non-bond forms of borrowing are established. The main purpose of applying local guarantees is outlined. The main norms, the observance of which allows to effectively implement the process of managing the debt policy of territorial communities, are considered.

On the basis of the conducted research, a number of measures are proposed that should contribute to the activation of the borrowing market of local self-government bodies, which will allow territorial communities to more effectively attract loan resources for the implementation of development programs and projects.

Ключові слова: боргова політика, місцеві запозичення, облігаційні запозичення, безоблігаційні запозичення, управління місцевим боргом, територіальні громади.

Key words: debt policy, local borrowing, bond borrowing, bond-free borrowing, local debt management, territorial communities.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпочалася децентралізація процесів щодо розширення повноважень органів самоврядування. Дана реформа направлена на зростання впливу органів місцевого самоврядування на підконтрольній їй території та повинна сприяти зростанню рівня доходів у бюджет територіальної громади. Бюджетам територіальних громад належить виняткове місце в бюджетній системі України, оскільки вони впливають на соціально-економічний розвиток підконтрольних їй населених пунктів здійснюючи фінансування соціального спрямування (заклади освіти, охорони здоров'я, культурні програми та заходи, упорядкування території громади) та економічного розвитку (підтримка комунального господарства громади та стимулювання підприємницької діяльності). Фінансування цих соціально— економічних процесів потребує значної кількості фінансових ресурсів і органам виконавчої влади, які представляють інтереси територіальних громад потрібно вирішувати з яких джерел вони можуть їх здійснювати. Одним з джерел, які доцільно застосовувати для фінансування довгострокових соціально-економічних проектів та програм розвитку громади є запозичення. В світовій практиці фінансування проектів соціально-економічного розвитку громад за рахунок запозичень стали одним з ефективних та зручних інструментів наповнення бюджету. Однак на питання: на які цілі, на яких умовах, в якій формі буде реалізовано процес акумулювання позикових ресурсів до бюджету, їх цільове використання та визначення заходів щодо ефективного управління боргом має відповідати боргова політика, яку проводитимуть виконавчі органи територіальних громад.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження проблематики теоретичних аспектів та практики реалізації боргової політики органів місцевого самоврядування присвячено значну кількість публікацій вітчизняних науковців, серед яких варто виділити Духовна О., Крайник. О., Шевченко О., Сторонянська І.,

Музика І. та ін. Віддаючи належне науковим дослідженням вчених проведених у галузі теорії, методології та організації практичних аспектів проведення боргової політики, варто зауважити, що дане питання стає все більш вагомим в зв'язку з реалізацією адміністративно-територіальної реформи в Україні та виділенням нових суб'єктів об'єднання сільських, селищних та міських територіальних громад. Що визначає необхідність більш ґрунтовного дослідження питань реалізації боргової політики територіальними громадами в Україні.

МЕТА СТАТТІ

Дослідити практику реалізації боргової політики територіальними громадами в Україні, виокремити проблеми, які впливають на її ефективне проведення та на основі дослідження надати рекомендації щодо шляхів покращення її складових.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Бюджетна система України за своєю структурою складається з державного бюджету та бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. Починаючи зі здобуття незалежності України бюджети адміністративно-територіальних одиниць таких як: тимчасово окупованої АР Крим, областей, районів, об'єднаних міських, селищних та сільських територіальних громад, стикнулись з проблемами наповнення дохідної частини своїх бюджетів. Протягом 2017—2022 років динаміка наповнення бюджетів мала змінний характер, що вплинуло на появу дефіциту(профіциту) бюджетів даних адміністративно-територіальних одиниць (таблиця 1).

Як видно з таблиці, частка трансфертів з державного бюджету є досить великою, що спричиняє залежність процесу наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. Тому виникає питання, за рахунок яких джерел органи місцевого самоврядування можуть здійснювати фінансування соціальних та інвестиційних проектів на місцевому рівні і з'являється необхідність пошуку фінансових джерел, за рахунок яких можна здійснювати фінансування цих заходів. Найменшими за своїм місцем та статусом у системі адміністративно-те-

Таблиця 1. Показники доходів та дефіцит/профіцит місцевих бюджетів протягом 2017–2022 рр., млн грн

	2017	2018	2019	2020	2021
Доходи в т.ч. трансферти з державного бюджету	502098,3	562421,8	560531,3	471481,9	580746,5
трансферти з державного бюджету	272602,	298939,7	260302,0	160177,1	202733,3
Дефіцит (профіциту)	5756,4	-8540,6	-6270,5	-6847,9	11034,4

Джерело: складено автором на основі [1].

риторіального устрою України є самоврядні територіальні одиниці первинного рівня: міські, селищні і сільські територіальні громади. Під час проведення реформи децентралізації у 2014–2021 роках в Україні було створено 1469 об'єднаних територіальних громад, з них: 409 міських, 435 селищних та 625 сільських [2]. Згідно п.8 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування "Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування" зазначено, що "для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону" [3]. Тобто запозичення для органів місцевого самоврядування є важливим інструментом, який має двоякий характер: кредитний та інвестиційний та служить для акумуляції фінансових ресурсів на кредитному ринку для потреб фінансування інвестиційних проектів. Здійснення запозичень до місцевих бюджетів у сучасних умовах надає можливість значно зменшити гостроту проблеми пов'язаної з браком бюджетних коштів [4].

Попри це, проведення боргової політики територіальними громадами в Україні регламентується нормативно-правовою системою. Ключовою рисою даної системи є те, що вона має регуляторний вплив та обмежувачий характер.

Згідно Бюджетного кодексу України визначаються загальні положення щодо категорійного апарату, який стосується боргової політики та визначається призначення, мета та умови при виконанні яких можуть проводитись місцеві запозичення а також загальний обсяг боргу та питання щодо обслуговування та погашення боргових зобов'язань [5].

Постанова КМУ "Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень" визначає у якій формі здійснюються позики та регламентує процес їх проведення, а також розглянуто порядок погодження Міністерством Фінансів України обсягів та умов здійснення запозичення [6]. Нормативний порядок надання місцевих гарантій та їх виконання затверджено у Постанові КМУ "Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій" [7]. Контроль щодо ризиків пов'язаних з управлінням місцевим боргом регламентується Постановою КМУ "Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом" [8]. Міністерство фінансів України також здійснює контроль за обсягом та умовами залучення місцевих позик, а також наданням місцевих гарантій [9].

Попри наявність законів та нормативно-правових актів, які регулюють процес здійснення боргової полі-

тики органами місцевого самоврядування, залишаються питання, які не розглянуто та не регламентуються жодним Законом України чи нормативно-правовими актами. Так, в ст. 16 Бюджетного Кодексу вказано, що право здійснювати внутрішні запозичення має Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні та міські ради. Місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради та всі міські ради. Інші місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міських територіальних громад з адміністративним центром у місті обласного значення [5]. Однак про права селищних та сільських територіальних громад проводити боргову політику, як на внутрішньому так і на зовнішньому ринках позикового капіталу ні в одному Законі України ні іншому нормативно-правовому акті не зазначено. Основною причиною, по якій селищні та сільські територіальні громади не отримали законодавче підґрунтя для проведення боргової політики є набагато нижчий рівень доходів ніж в міських територіальних громадах, що може негативно вплинути на можливість обслуговувати боргові зобов'язання. Попри це, основна мета реформи децентралізації полягала у тому, щоб надати більші фінансові можливості об'єднаним селищним та сільським громадам та створити фінансово спроможні територіальні громади. У зв'язку з цим, на ринку позикового капіталу може утворитися дисбаланс соціально-економічного розвитку, адже 1060 селищних та сільських територіальних громад, які на відміну від 409 міських територіальних громад не мають законодавчого підґрунтя здійснювати запозичення для розвитку своїх територій та інвестування в них.

На нашу думку механізм реалізації боргової політики сільських, селищних та міських територіальних громад має бути аналогічним. Однак потрібно зважати на низький рівень доходів до сільських та селищних територіальних громад в порівнянні з міськими, що впливає на платоспроможність даних громад здійснювати обслуговування своїх боргових зобов'язань. Тому органам місцевого самоврядування варто моніторити рівень своєї платоспроможності щодо обслуговування боргу і планувати залучення коштів через здійснення запозичень так, щоб рівень видатків загального фонду бюджету на обслуговування та покриття боргу протягом бюджетного періоду відповідав нормам чинного законодавства і не перевищував 10%.

Загалом ринок місцевих запозичень в Україні на кінець 2021 року був досить перспективний, адже налічував 1469 позичальника з потенційним об'ємом запозичень близько 303 млрд. грн. Останніми роками спостерігається пошкваллення на ринку місцевих запозичень чому сприяли такі чинники:

— внаслідок проведення бюджетної децентралізації відбулось зростання доходів місцевих бюджетів, так у 2021 році цей приріст склав 64,7% або 148516,9 млн грн в порівнянні з 2017 роком.

— зростання потреби в тимчасово вільних коштах, які можна використувати на довготерміновій основі для інвестування структурних проєктів розвитку, як соціального, так і економічного значення;

— зниження облікової ставки НБУ з 14% у 2017 р. до 9% у 2021 р., що вплинуло на зменшення комерційної вартості капіталу та скоротило розрив між доступністю та ринковою вартістю позикових коштів.

Як зазначає О. Крайник, боргове фінансування є важливим для соціально-економічного розвитку регіону, але воно має низку недоліків. До них належать: позики коштують дорожче, ніж реалізація проєктів із поточних доходів; боргові зобов'язання лягають тягарем на територіальну громаду і мали би бути схвалені нею, а це не завжди можна зробити; громада може стикнутися з обмеженням сум заборгованості, яку можна забезпечити майном органу місцевого самоврядування [10].

Виділяють три форми у яких проводиться запозичення органами місцевого самоврядування: облігаційна, безоблігаційна: (кредит фінансових установ) та місцеві гарантії, кожна з форм має свої особливості.

Можна виділити такі критерії, які впливають на вибір форми залучення позикового капіталу органами самоврядування:

— визначений обсяг фінансових ресурсів, які плануються запозичити;

— розвиток ринкової інфраструктури та фондового ринку;

— економічна та соціальна важливість проєкту, на фінансування якого акумулюються запозичені кошти.

Здійснення запозичень територіальними громадами в облігаційній формі (таблиця 2) має певні переваги та особливості за умови розвинутої фондового ринку в країні:

— самостійне визначення умов залучення позикових ресурсів з урахуванням потреб територіальної громади;

— можливість використання різних видів облігацій місцевих позик, надалі ОМП та встановлення їх цільового використання (дохідні, недохідні, змішані) та виплатою доходу (облігації з фіксованою ставкою, нульовим купоном, плаваючою ставкою);

Таблиця 2. Випуски ОМП у 2018—2021 рр.

Дата запозичення	Орган місцевого самоврядування	Сума запозичення, млн грн	Ставка запозичення, %	Термін погашення
25.02.2018	Харківська міська рада	250	18	3
21.05.2018	Львівська міська рада	440	17,89	3
13.09.2018	Івано-Франківська міська рада	300	17,5	0,1-0,25
30.10.2018	Львівська міська рада	300	плаваюча, облікова ставка НБУ + 2,5%	5
23.08.2019	Харківська міська рада	500	18	3
05.11.2019	Львівська міська рада	300	17,7	5
26.05.2020	Харківська міська рада	250	18	3
24.06.2020	Львівська міська рада	300	плаваюча, облікова ставка НБУ + 2,5%	5
17.07.2020	Львівська міська рада	300	плаваюча, облікова ставка НБУ + 2,5%	5
22.07.2020	Харківська міська рада	600	плаваюча, облікова ставка НБУ + 5%	3
23.09.2020	Харківська міська рада	400	плаваюча, облікова ставка НБУ + 5%	3
03.12.2020	Київська міська рада	770	11	0,25-0,4
22.11.2021	Київська міська рада	1100	плаваюча, облікова ставка НБУ + маржа від 1% річних до 5,0 річних	5

Джерело: складено на основі [11].

— можливість ринкового обороту ОМП з первинного ринку цінних паперів на вторинний ринок;

— ринкове середовище дає змогу залучити необмежене коло потенційних інвесторів (фізичні та юридичні особи, фінансові установи), конкуренція між якими впливає на збільшення обсягу позикових ресурсів та зменшення їх вартості;

— покращення інвестиційного клімату в регіоні шляхом створення умов доступу фізичних осіб до фондового ринку та трансформація їх заощаджень в інвестиційні ресурси, за рахунок яких фінансуватимуться проєкти в межах певної територіальної громади, що матиме соціальний та економічний ефект для інвестора;

— отримання позичальником публічної кредитної історії;

— отримання кредитного рейтингу для ОМП, яка планується для випуску, що вплине на більшу обізнаність потенційних інвесторів з кредитоспроможністю територіальної громади;

— можливість позичальника з високим кредитним рейтингом та позитивною історією, розміщати ОМП на довший термін використання, що зменшить навантаження по обслуговуванню місцевого боргу;

— при умові інвестування економічних проєктів та програм розвитку зростає можливість активізувати ринок праці на території громади;

— можливість розміщення ОМП на міжнародному фондовому ринку.

Як видно з таблиці основними емітентами облігацій місцевих позик протягом 2018—2021 рр. були тільки 4 обласні центри. Основними покупцями ОМП були первинні дилери, загальна сума запозичень протягом аналізованого періоду склала 5810 млн грн, з короткостроковим терміном погашення до 5 років. В більшості випадків відсоткова ставка розміщення ОМП коливалась в межах 17,5—18%, виключенням є розміщення боргових цінних паперів з плаваючою відсотковою ставкою, яка прив'язується до облікової ставки НБУ з певним

коефіцієнтом та додатковими умовами. Також Київська міська державна адміністрація розмістила облигації серій І та J терміном 3 і 5 місяців під 11% річних, загальна сума яких становить 770 млн грн. Можна констатувати, що обсяг запозичень Київської міської державної адміністрації 1870 млн грн складає майже третину (32,2%) від загального обсягу облигаційних запозичень протягом 2018—2021 рр.

Основними причинами низької активності емітентів облигацій місцевих позик на фондовому ринку України:

- низький рівень розвитку внутрішнього фондового ринку;
- складний і багатоетапний процес підготовки документів та їх погодження відповідними регулюючими державними органами в порівнянні з процедурами залучення безоблігаційних позик;
- облигації місцевих позик менш конкурентоздатні в порівнянні з ОВДП, на що впливає рівень надійності емітента;
- зменшення рівня доходів населення та відповідно органів місцевого самоврядування внаслідок початку війни в Україні у 2014 році;
- недостатній рівень досвіду та брак спеціалістів в сфері емісії цінних паперів органами місцевого самоврядування.

Також на думку О. Шевченко, на заваді широкого розвитку ринку муніципальних цінних паперів в Україні стоїть низка проблем. Зокрема, недостатній інтерес потенційних інвесторів, спричинений низькою доходністю цих цінних паперів, недостатня ліквідність муніципальних облигацій порівняно з іншими борговими інструментами фондового ринку; переваження короткострокових облигацій в обсягах емісій та нераціональне використання запозичень [12, с. 150].

Безоблігаційні запозичення в Україні залучаються в основному від фінансових установ, ключове місце серед яких на внутрішньому ринку позикового капіталу належить комерційним банкам. Вартість банківського кредитування є дорожчою ніж облигаційні запозичення, що спричинено низькою конкуренцією між банківськими установами та високою вартістю кредитного капіталу в банківській системі України. Процедура кредитування є менш затратною, адже заключення договору позики відбувається без посередників та є більш прогнозованою в плануванні погашення заборгованості. Найрозповсюдженішим та найпростішим видом кредиту, який надає банк органам самоврядування є бланковий кредит, який не передбачає забезпечення активами з боку позичальника, однак має короткостроковий термін погашення. Територіальні громади також можуть одержати доступ до кредитної лінії, що надає змогу отримувати певний обсяг кредитних коштів залежно від потреб у фінансуванні програм розвитку та погашати боргові зобов'язання за графіком, що дозволяє зменшити витрати при погашенні боргу. Зовнішні запозичення отримуються від міжнародних фінансових установ і є значно дешевшими від банківського кредитування, однак для їх отримання потрібно пройти складну процедуру перевірки та реєстрації і позики мають мати цілонаправлений характер фінансування екологічно-інноваційних проектів (таблиця 3).

Таблиця 3. Кредити отримані органами місцевого самоврядування у 2017—2021 рр.

Рік	Внутрішній кредит		Зовнішній кредит		
	млн. грн	млн. євро	млн грн	млн. євро	млн. USD
2017	1000		71	4	
2018	2074	41,4	142,8	5	115,1
2019	2749	47	191,8	14,6	
2020	5015,1	4,5	73,7	23,5	
2021	14838		196	160,3	

Джерело: складено на основі [11].

Внутрішній кредит, залучений в національній валюті, має тенденцію до щорічного зростання, сума запозичених коштів у 2021 році збільшилась майже у 15 разів в порівнянні з 2017 роком. Дана тенденція пов'язана з реалізацією реформи децентралізації і збільшенням фінансових потреб органів самоврядування для фінансування програм розвитку. У зв'язку з валютним ризиком та тенденцією до девальвації національної грошової одиниці, здійснення запозичень в іноземній валюті не набуло значного поширення. Однак, протягом 2018—2020 років Міністерство фінансів України надало 7 кредитів органам місцевого самоврядування на загальну суму 92,9 млн євро, варто зауважити, що ці кошти, залучені у рамках співробітництва між Міністерством фінансів України та Європейським інвестиційним банком, спрямовуються для фінансування проектів модернізації інфраструктури місцевих територіальних громад. Вартість внутрішніх запозичень є більш дорожчою щодо обслуговування боргових зобов'язань, однак такі запозичення є більш доступними на ринку і мають менш складну процедуру для отримання.

Протягом 2017—2021 року органами самоврядування було здійснено зовнішні запозичення: 18 угод на суму 207,5 млн євро, 51 угода — 675,2 млн грн і 1 угода 115,07 млн дол. США. Основними кредиторами даних угод виступили міжнародні фінансові організації: Європейський Банк Реконструкції та Розвитку, Європейський інвестиційний Банк, Міжнародна фінансова корпорація "IFC", Міжнародна фінансова корпорація, Північна екологічна фінансова корпорація та ПІБІАР КИЇВ ФАЙНЕНС ПІЕЛСІ. Варто зауважити, що кошти залучені від зовнішніх запозичень є менш дорогавартісними і мають бути направлені тільки на фінансування проектів, які відповідають критеріям і напрямам діяльності кредитора.

Місцева гарантія — зобов'язання органів місцевої влади повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у разі невиконання позичальником, що отримав кредит під місцеві гарантії, зобов'язань щодо повернення грошових коштів (рисунок 1) [5]. Основною метою застосування місцевих гарантій є підтримка розвитку комунальних підприємств шляхом модернізації комунальної інфраструктури або впровадження на них ресурсозберігаючих технологій, що в свою чергу впливає на формування позитивного іміджу міста, яке спроможне забезпечити свою громаду інноваційно-екологічною інфраструктурою. Позитивним фактором для позичальника є невисока вартість, яку він сплачує за отримання місцевої гарантії. Попри це для бюджету територіальної громади місцева гарантія несе ризик формування додаткового боргового навантаження в разі неспроможності позичальника платити по своїх зобов'язаннях.

Основними кредиторами комунальних підприємств були: Європейський Банк Реконструкції та Розвитку, Фонд чистих технологій (ЄБРР), Міжнародна фінансова корпорація "IFC", Міжнародна фінансова корпорація, Північна екологічна фінансова корпорація, Міністерство фінансів України, ПАТ АБ "Укргазбанк". Загальна сума наданих місцевих гарантій протягом 2017—2021 років склала 841,9 млн євро та 23 млн дол. США, та має позитивну динаміку до зростання. Приріст місцевих гарантій для органів місцевого самоврядування має двоякий характер: з одного боку комунальне підприємство може залучити для своєї модернізації або реалізації інфраструктурних проектів значний обсяг фінансових ресурсів, але з іншого боку такі запозичення можуть стати загрозою неефективного розподілу ресурсів та погіршити якість управління господарської діяльності підприємства в цілому, через необов'язковість повернення запозичених коштів та перекладення боргових зобов'язань на бюджет територіальної громади.

Незважаючи на позитивну динаміку та певне поживлення на ринку муніципальних запозичень, їх ефективно не використання й повернення є проблемними [13, с. 47]. Тому, важливим є дотримання граничного обсягу загального боргу, який не буде обтяжливим для бюджету територіальної громади.

Важливою складовою боргової політики територіальних громад є процес управління боргом, основними нормами якого повинні стати такі аспекти:

- встановлення граничного обсягу загального боргу територіальної громади (боргу місцевого бюджету та боргу по місцевих гарантіях) не більше 200% (для Києва 400%);
- визначення обсягу платежів з погашення загального обсягу боргу на майбутній бюджетний рік;
- визначення видатків на обслуговування боргу не більше 10% видатків загального фонду бюджету територіальної громади та встановлення графіку платежів;
- визначення терміну обслуговування боргу;
- встановлення максимального розміру відсоткової ставки з врахуванням зміни облікової ставки НБУ та ставки за кредитами в вітчизняних банках;
- контроль за наданням місцевих гарантій та щорічний моніторинг виконання боргових зобов'язань комунальних підприємств в яких існує борг за місцевими гарантіями;
- дотримання збалансованості між внутрішнім та зовнішнім боргом, з врахуванням валютного та процентного ризику пов'язаних з управління боргом;
- забезпечення прозорості та відкритості операцій з управління боргом;
- отримання кредитного рейтингу, що вплине на отримання незалежного оцінювання фінансової спроможності позичальника.

ВИСНОВКИ

Враховуючи особливості проведення боргової політики територіальними громадами протягом 2014—2021 років варто виділити основні напрями щодо її покращення:

1. Законодавче врегулювання питань, щодо:
 - прийняття проекту закону зареєстрованого до розгляду у Верховній Раді України №6472 від 28.12.2021 про внесення змін до Бюджетного кодексу



Рис. 1. Динаміка сум наданих місцевих гарантій у 2017—2021 рр.

Джерело: складено на основі [11].

України щодо усунення дискримінаційних обмежень у здійсненні місцевих запозичень та наданні місцевих гарантій сільськими і селищними територіальними громадами;

— удосконалення нормативно-правової бази в частині можливості виходу територіальних громад на міжнародний фондовий ринок з правом розміщення на ньому облігацій зовнішньої місцевої позики.

2. Розробити методологічні засади щодо випуску облігацій зовнішньої місцевої позики та права розміщення на фондовому ринку України різних видів облігацій: дохідних, недохідних, змішаних.

3. Проведення інформаційних та навчальних заходів для представників органів місцевого самоврядування з метою підготовки фінансової грамотності фахівців на яких покладено обов'язки щодо проведення боргової політики.

4. Запровадження обов'язкової системи кредитних рейтингів та створення зацікавленості серед представників територіальних громад щодо її отримання, зменшення бюрократичних процедур та здешевлення вартості такої оцінки.

5. Органам місцевого самоврядування необхідно запровадити щорічний моніторингу комунальних підприємств щодо ефективності використання запозичених коштів, які отримані під місцеві гарантії.

6. Створення системи стимулів для популяризації та збільшення попиту ОМП серед інвесторів фізичних осіб:

- створення умов щодо легкого доступу фізичних осіб до фондового ринку для купівлі боргових цінних паперів органів місцевого самоврядування;
- створення рівних умов для населення при купівлі облігацій внутрішніх державних позик та боргових цінних паперів органів місцевого самоврядування, що позитивно вплине на розвиток фондового ринку України, стимулюватиме інвестиції у інвестиційні проекти територіальної громади;
- створення інвестиційної привабливості для місцевих облігацій шляхом звільнення інвестиційного прибутку від операцій з облігаціями місцевих запозичень від оподаткування податком на доходи фізичних осіб;
- проведення лотерей при розміщенні ОМП.

Література:

1. Бюджет України 2021: Статистичний збірник Міністерства фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2021.pdf (дата звернення: 16.11.2022).

2. Уряд визначив адміністративні центри та затвердив території територіальних громад усіх областей. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-viznachiv-administrativni-centri-ta-zatverdiv-teritoriyi-teritorialnih-gromad-usih-oblastej> (дата звернення: 16.11.2022).

3. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад. URL https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

4. Духовна О. Правове регулювання запозичень до місцевих бюджетів у Сполучених Штатах Америки та країнах Західної Європи. Підприємництво, господарство і право. 2009. № 10. С. 199–202.

5. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 № 2456-VI URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (дата звернення: 15.10.2022).

6. Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень: Постанова Кабінету міністрів України від 16.02.2011 № 110 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.10.2022).

7. Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій: Постанова Кабінету міністрів України від 14.05.2012 № 541 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.10.2022).

8. Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом: Постанова Кабінету міністрів України від 01.08.2012 № 815 № 541 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.10.2022).

9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо погодження обсягу та умов здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій: Наказ Міністерства фінансів України від 30.09.2021 № 532. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/Наказ_532_від_30_09_2021.pdf (дата звернення: 15.10.2022).

10. Крайник О. Формування стратегії місцевих запозичень органами місцевого самоврядування. Науковий вісник "Демократичне врядування". 2010. № 6. URL: <https://science.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-6-2010/formuvannya-strategiyi-zapozychen-organam-miscevogo-samovryaduvannya> (дата звернення: 17.11.2022).

11. Місцевий борг та місцевий гарантований борг. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/miscevij-borg-ta-miscevij-garantovaniy-borg> (дата звернення: 17.11.2022).

12. Шевченко О. В. Місцеві запозичення у системі фінансового регулювання регіональних диспропорцій. Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії: Економічні науки. 2014. № 2 (32). С. 148—154.

13. Сторонянська І. З., Музика І. С. (2013) Проблеми організації та ефективності використання муніципальних запозичень. Фінанси України. № 11. С. 45—55.

References:

1. Ministry of Finance of Ukraine (2021), "Budget of Ukraine 2021. Statistical collection", Available at: https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2021.pdf (accessed 16 November 2022).

2. Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine (2020), "The government determined the administrative centers and approved the territories of territorial communities of all regions", Available at: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-viznachiv-administrativni-centri-ta-zatverdiv-teritoriyi-teritorialnih-gromad-usih-oblastej> (accessed 16 November 2022).

3. Council of Europe (1985), "European Charter of Local Self-Government. Official translation", Available at: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (accessed 16 November 2022).

4. Dukhovna, O. (2009), "Legal regulation of loans to local budgets in the United States of America and Western European countries", *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, Vol 10, pp. 199—202.

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed: 14 October 2022).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), Order "On the approval of the Procedure for Local Borrowing", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF#Text> (Accessed: 14 October 2022).

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012), Resolution "On approval of the Procedure for providing local guarantees", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF#Text>. (Accessed: 14 October 2022).

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012), Resolution "On the approval of the Procedure for the control of risks related to the management of state (local) debt", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-%D0%BF#Text> (Accessed: 14 October 2022).

9. Ministry of Finance of Ukraine (2021), Order "On the approval of the Methodological recommendations on the approval of the scope and conditions of local borrowing and the provision of local guarantees", available at: https://mof.gov.ua/storage/files/Наказ_532_від_30_09_2021.pdf (Accessed: 15 October 2022).

10. Krainyk, O. (2010), "Formation of local borrowing strategy by local self-government bodies", *Naukovyi visnyk "Demokratychnе vriaduvannia"*, [Online], vol, 6, available at: <https://science.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-6-2010/formuvannya-strategiyi-zapozychen-organam-miscevogo-samovryaduvannya> (Accessed 17 October 2022).

11. Ministry of Finance of Ukraine (2017-2021), "On the approval of the Methodological recommendations on the approval of the scope and conditions of local borrowing and the provision of local guarantees", available at: https://mof.gov.ua/storage/files/Наказ_532_від_30_09_2021.pdf (Accessed: 15 October 2022).

12. Shevchenko, O. V. (2008), "Local borrowing in the system of financial regulation of regional disparities", *Visnyk Dnipropetrovskoi derzhavnoi finansovoi akademii: Ekonomichni nauky*, vol. 10. pp. 199—202.

13. Storonianska, I. Z. and Muzyka, I. S. (2013), "Problems of organization and efficiency of use of municipal loans", *Finansy Ukrainy*, vol, 11, pp. 45—55.

Стаття надійшла до редакції 23.11.2022 р.