

9 Милько І.П. Особливості розробки стратегії антикризового управління. Міжнародна науково-практична конференція «Соціально-компетентне управління корпораціями в умовах поведінкової економіки». Луцьк, 15 грудня 2021 р. С. 86-88.

10 Шукліна В.В. Стратегія ситуаційного управління інформаційно-комунікаційним потенціалом промислового підприємства. // *Вісник ХНТУ*. 2020. № 1(72), Ч. 2. URL: <https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2020.1.2.11>

11 Гречанінов В.Ф. Теорія ситуаційного управління та практика реалізації на прикладі базового моделюючого комплексу сектора безпеки і оборони. URL: http://www.immsp.kiev.ua/publications/articles/2021/2021_4/04_21_Grechaninov.pdf

12 Бондар О.В. Ситуаційний менеджмент. Навч. посіб. 2-ге вид., перероб та доповн. К.: Центр учбової літератури, 2012. 388 с.

УДК: 338.245.62

Філюк Дмитро,
PhD аспірант Лабораторії проектів та ініціатив,
Волинський національний університет імені Лесі Українки,
м. Луцьк

МІСЦЕВІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Місцеві запозичення запроваджуються для вирішення бюджетних, інвестиційних та соціальних задач на місцевому рівні. Повнота виконання тієї чи іншої конкретної задачі залежить від рівня розвитку системи місцевих запозичень та стану їх підсистем (законодавчої, організаційної, інформаційної), кількості учасників та їх взаємозв'язків, видів та форм боргових зобов'язань, готовності територіальної громади та органів місцевого самоврядування до здійснення запозичень, наявності стратегії розвитку території та рівня її взаємозв'язку з інвестиційною стратегією.

Повоєнна відбудова територіальних громад потребує актуалізації всіх можливих ресурсів місцевих бюджетів, так і змін у можливостях органів місцевого самоврядування впливати на утримання і розвиток соціальної, дорожньої та іншої інфраструктури, вживати заходи щодо розвитку громад та регіонів у цілому. Реалізація в Україні політики децентралізації, передача фінансових

ресурсів з бюджетів вищого рівня до бюджетів територіальних громад суттєво збільшує роль місцевого самоврядування у розвитку територій громад, районів та областей.

Обґрунтування першочергових заходів бюджетної політики, щодо вдосконалення системи місцевих запозичень в контексті повоєнної відбудови та забезпечення сталого інклюзивного розвитку територій є запорукою того, що територіальна громада має можливість реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади.

Згідно з концепцією американського економіста, теоретика менеджменту Пітера Ф. Друкера, успішне лідерство в економіці потребує відповідного планування фінансової діяльності й бюджетної політики, що, у свою чергу, вимагає наявності двох самостійних бюджетів. Перший – звичайний бюджет, кошторис поточних витрат, у якому відображені витрати на підтримку діяльності на існуючому рівні. Другий – спеціальний бюджет витрат майбутнього (перспективного) розвитку, відмінною рисою якого повинна бути стабільність «і в добрі, і в погані часи» [4].

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно – правових актів, які створюють правові та фінансові основи для діяльності. [1-3; 6-9].

Таблиця 1

Нормативно – правове забезпечення здійснення запозичень

ОБЛАСНІ РАДИ	СІЛЬСЬКІ, СЕЛИЩНІ, МІСЬКІ РАДИ
Конституція України	
Затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку	
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	
Рада може здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України.	
Бюджетний кодекс України	
право здійснювати місцеві внутрішні запозичення всі мають обласні та міські ради; місцеві внутрішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій (можуть здійснювати ВР АР Крим, обласні ради та всі міські ради). Інші місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише ВР АР Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міських територіальних громад з адміністративним центром у місті обласного значення (міста обласного значення) .	

<p>здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій для обласних бюджетів з метою використання для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування, відновлення та реконструкцію об'єктів спільної власності територіальних громад або державної власності а також будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення.</p>	<p>здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій для місцевих бюджетів з метою використання для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, що забезпечують виконання завдань ВР АР Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення АР Крим і міських територіальних громад</p>
<p>ПКМУ від 16 лютого 2011 № 110 «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень»</p>	
<p>Порядком визначено механізм здійснення запозичень до бюджету АР Крим, обласних та міських бюджетів згідно з умовами, визначеними Бюджетним кодексом України.</p>	
<p>ПКМУ від 01.08 2012 №815 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом»</p>	
<p>Визначено методологічні та організаційні засади здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом. На виконання вимог постанови місцеві фінансові органи затверджують програми управління боргом.</p>	
<p>Наказ МФУ від 22.10.2015 № 922 «Про затвердження форм розрахунків при здійсненні місцевих запозичень»</p>	
<p>Розрахунки і обґрунтування здійснення запозичення з урахуванням вимог частини третьої статті 18 та статті 74 Бюджетного кодексу України здійснюється відповідно до вищенаведеної постанови.</p>	
<p>Наказ МФУ від 30.09.2021 № 532 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо погодження обсягу і умов здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій»</p>	
<p>З метою розширення можливостей органів місцевого самоврядування та формування єдиного підходу до здійснення місцевих запозичень затверджені відповідні методичні рекомендації.</p>	

Згідно статті 74 Кодексу – місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування.

Отже, економічний зміст місцевих запозичень полягає в отриманні позики до місцевого бюджету на певних умовах з метою фінансування бюджету розвитку [1].

Згідно Бюджетного кодексу України – бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів. Видатки бюджету розвитку спрямовуються на соціально – економічний розвиток, виконання інвестиційних проектів, будівництво та інші заходи, пов’язані з розширенням відтворенням. Україна, як і більшість інших європейських країн, застосовує обмеження щодо цілей місцевого боргу, тому він може бути використаний лише на капітальні проекти, маючи на увазі існування золотого правила податково–бюджетної політики (тобто операційні витрати не можуть перевищувати операційні надходження), вона також базує свій граничний обсяг обслуговування боргу на операційних надходженнях [1].

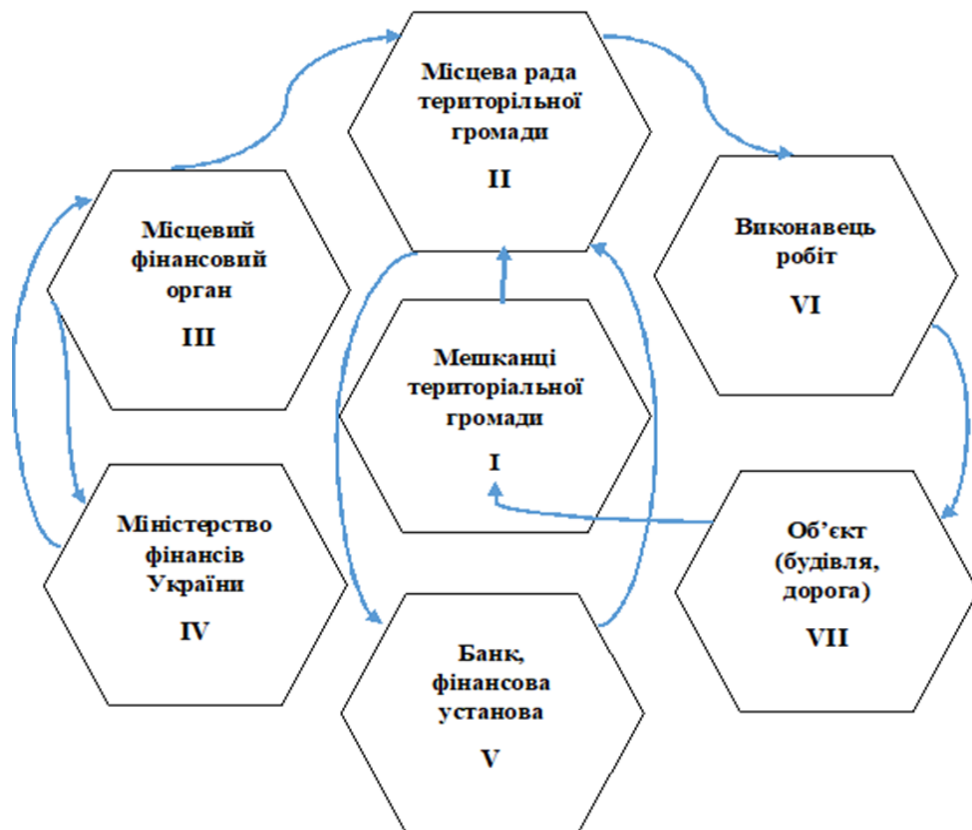


Рис. 1. Схема здійснення місцевого запозичення до бюджету.

Одним із шляхів реформування місцевих бюджетів є вдосконалення бюджетного законодавства, а саме перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально – економічного розвитку адміністративно – територіальних одиниць

шляхом удосконалення процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів з метою забезпечення ефективності механізму фінансування органами місцевого самоврядування пріоритетних напрямів соціально – економічного розвитку.

Таблиця 2.

**Внутрішні місцеві запозичення, залучені місцевими радами
у 2018–2021 рр.**

у млн. грн.

№	Найменування бюджету	2018	2019	2020	2021	Всього
1	Бюджет Дніпровської МТГ	498,7	433,8	1611,3	1229,0	3772,6
2	Бюджет Одеської МТГ	652,5	1230,5	1110,9	333,1	3327,1
3	Бюджет Харківської МТГ	0,0	500,0	1500,0	0,0	2000,0
4	Бюджет Львівської МТГ	440,0	300,0	900,0	0,0	1640,0
5	Бюджет Запорізької МТГ	453,0	600,0	500,0	0,0	1553,0
6	Бюджет міста Києва	0,0	0,0	770,0	168,2	938,2
7	Обласний бюджет Полтавської області	0,0	0,0	300,0	155,0	455,0
8	Бюджет Кам'янської МТГ	0,0	0,0	169,8	194,7	364,5
9	Бюджет Івано-Франківської МТГ	300,0	0,0	0,0	0,0	300,0
10	Бюджет Вінницької МТГ	0,0	94,8	129,5	0,0	224,3
11	Бюджет Львівської МТГ	0,0	0,0	0,0	220,0	220,0
12	Бюджет Мелітопольської МТГ	0,0	23,6	61,2	44,0	128,8
13	Обласний бюджет Одеської області	0,0	0,0	0,0	112,0	112,0
14	Бюджет Ізмаїльської МТГ	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0
15	Бюджет Енергодарської МТГ	0,0	45,0	50,2	0,0	95,2
16	Бюджет Луцької МТГ	0,0	0,0	55,9	29,5	85,4
17	Бюджет Кропивницької МТГ	0,0	0,0	10,0	51,7	61,7
18	Бюджет Мукачівської МТГ	0,0	0,0	26,3	32,4	58,6
19	Бюджет Броварської МТГ	0,0	0,0	35,0	22,8	57,8
20	Бюджет Хмельницької МТГ	0,0	0,0	0,0	23,4	23,4
21	Бюджет Новомосковської МТГ	0,0	0,0	0,0	20,7	20,7
22	Бюджет Павлоградської МТГ	0,0	0,0	11,4	0,0	11,4
23	Бюджет Уманської МТГ	3,3	5,6	0,0	0,0	8,9
24	Бюджет Горішньоплавнівської МТГ	0,0	0,0	0,0	3,7	3,7
РАЗОМ		2347,5	3233,3	7341,4	2640,2	15562,5

Із загальної кількості 462 міст обласного та районного значення, які можуть брати позики на внутрішньому ринку капіталу, лише 22 мають на своїх балансах борг. Це виключно міста обласного значення. З 24 обласних бюджетів відповідні позики взято лише 2-ма обласними центрами [5].

Кодекс, містить положення, якими встановлюються суворі кількісні обмеження на рівень боргу місцевого бюджету, а також річні затрати на обслуговування боргу. Тому відповідно до бюджетного законодавства місцеві запозичення можуть залучатися лише за певних умов. Видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету і не можуть перевищувати 10 відсотків видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу [1].

Витрати з погашення місцевого боргу здійснюються з бюджету розвитку відповідного місцевого бюджету. Водночас, якщо власних доходів бюджету розвитку недостатньо для здійснення визначених законом витрат щодо реалізації програми соціально-економічного розвитку області, зміцнення матеріально-технічної бази відповідно до п.10 част.1 ст.71 Бюджетного Кодексу України джерелом поповнення бюджету розвитку є кошти загального фонду бюджету [1].

Питання повноважень щодо здійснення як внутрішніх, так і зовнішніх запозичень викладене в статті 16 Бюджетного кодексу. Отже сільські та селищні територіальні громади не мають права на здійснення будь – яких запозичень. Відтак обмежені в праві на балансування бюджету з метою створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань спрямованих на задоволення інтересів населення сільських та селищних територіальних громад.

При цьому, Європейська Хартія місцевого самоврядування передбачає право органів місцевого самоврядування на доступ до національного ринку капіталу з метою здійснення позик інвестиційного капіталу. Реалізація цього принципу Хартії дає змогу органам місцевого самоврядування значно згладити гостроту проблеми нестачі фінансових ресурсів. На жаль, в Україні реалізація цього положення гальмується.

З метою дотримання пункту 9 частини першої статті 7 Бюджетного кодексу України, а саме принципу справедливості і неупередженості бюджетної системи, що будується на засадах

справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, є необхідність в перегляді доступу до здійснення запозичень сільськими та селищними територіальними громадами.

Список використаних джерел:

- 1 Бюджетний кодекс України. Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>
- 2 Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
- 3 Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
- 4 Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке ; пер. с англ. Н. Макарова / П. Друкер. – М., Издат. «Вильямс», 2004. – 272 с.
- 5 Державний веб-портал бюджету для громадян Міністерство фінансів України , 2018 - 2023. URL: <https://openbudget.gov.ua/>.
- 6 Наказ МФУ від 30.09.2021 № 532 "Про затвердження методичних рекомендацій щодо погодження обсягу і умов здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій". URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MF21063>
- 7 ПКМУ від 16 лютого 2011 № 110 "Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF#Text>
- 8 Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом: ПКМУ від 01.08 2012 № 815 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-%D0%BF#Text>
- 9 Про затвердження форм розрахунків при здійсненні місцевих запозичень: Наказ МФУ від 22.10.2015 № 922. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1354-15#Text>