



Державний вищий навчальний заклад  
“Українська академія банківської справи  
Національного банку України”

Препринт серії № UABS CP/2014/004

**Григоренко О.В.**  
студент групи ЗМП-21 V курсу юридичного факультету

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОЗИЧЕНЬ  
ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ**

**Постановка проблеми.** Повноцінне реформування системи місцевого самоврядування в Україні неможливе без створення стабільної власної дохідної бази органів місцевого самоврядування. На сьогодні існує значна відмінність між обсягами доходів місцевих органів влади та їх потребами у фінансуванні видатків. Особливо гостро дефіцит фінансових ресурсів відчувається під час реалізації інвестиційних проектів: частка бюджету розвитку у загальних видатках місцевих бюджетів становить близько 10% залучених ресурсів. За даних обставин особливої актуальності набуває проблема додаткового залучення коштів на борговій основі як інструменту розвитку господарства органів місцевого самоврядування.

**Актуальність теми.** В сучасних умовах удосконалення міжрегіональних відносин і наявності тенденцій до децентралізації влади органи місцевого самоврядування починають відігравати дедалі вагомішу роль у процесі вирішення соціально-економічних проблем, які існують на територіях їх розташування. Пріоритетним напрямом діяльності органів влади на місцях має стати не лише виконання першочергових функцій забезпечення життєдіяльності громади, а й упровадження стратегічного місцевого розвитку, що приведе до покращення якості управлінських послуг та підвищення рівня життя населення регіону.

Недостатність грошових ресурсів, наявних у розпорядженні органів місцевого самоврядування, ускладнює можливості фінансування програм соціально-економічного розвитку територій. В цих умовах здійснення місцевих запозичень є ефективним та зручним інструментом вирішення завдань, пов'язаних із залученням необхідних грошових коштів для фінансування тих чи інших інвестиційних проектів, спрямованих на покращення місцевої інфраструктури.

Закріплення права органів місцевого самоврядування на здійснення місцевих запозичень надає можливість територіальним громадам самостійно вирішувати питання створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування, забезпечувати створення додаткових робочих місць та підвищувати рівень надання соціальних послуг населенню. Проте недосконалість та іноді суперечливість правового регулювання сприяє зниженню в Україні ролі запозичень як альтернативного джерела мобілізації фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування. Водночас досвід розвинутих країн свідчить про позитивний вплив позикових коштів на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць за умови виваженої державної й регіональної політики у сфері регулювання місцевих запозичень.

В юридичній літературі питання місцевих запозичень (внутрішніх та зовнішніх) є малодослідженими, ціла низка аспектів залишаються нерозкритими чи дискусійними.

Сформульовані в дипломній роботі теоретичні висновки, практичні рекомендації та інші результати дослідження ґрунтуються на наукових здобутках таких вітчизняних і зарубіжних учених – фахівців у галузі фінансового права, як: Л.К. Воронова, А.М. Апаров, О.П. Гетманець, О.П. Горбунова, О.Ю. Грачова, Н.Д. Еріашвілі, І.Б. Заверуха, М.В. Карасева, Л.М. Касьяненко, Ю.О. Крохіна, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, А.О. Монаєнко, А.А. Нечай,

А.С. Нестеренко, Л.О. Нікітіна, О.П. Орлюк, З.І. Перощук, Н.Ю. Пришва, О.В. Покачалова, Л.А. Савченко, Е.Д. Соколова, О.В. Солдатенко, Р.О. Халфіна, В.Д. Чернадчук, Н.Я. Якимчук, І.І. Янжул. При висвітленні теоретичних та практичних питань використано праці сучасних учених-економістів: Ю.А. Авксентьєва, В.Т. Барінова, К.Р. Безсмертної, О.Д. Василика, В.А. Васильєвої, Б.Г. Воробйова, С.В. Глущенко, О.Д. Данілова, А.О. Єпіфанова, Б.К. Ісаєва, О.П. Кириленко, І.В. Костікова, В.І. Кравченка, О.В. Криворучко, В.Д. Нікіфорової, В.М. Падалки, М.М. Пастернак, В.О. Рябцева, В.П. Ходаківської. На формування наукової позиції щодо деяких положень дослідження мали вплив наукові праці вчених-цивілістів: В.Г. Голубцова, О.В. Ішутіної, С.А. Сазонова, В.П. Харицького. У ході дослідження використано також праці науковців у галузі державного управління: А.С. Крупника, О.Б. Мечинського, І.І. Розпутенко.

Проте при всій важливості проведених досліджень сьогодні в наукових колах немає чітко окресленого підходу до визначення наукових засад і напрямів правового регулювання запозичень до місцевих бюджетів. Необхідними є подальше дослідження особливостей місцевих запозичень як методу фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, формування понятійного апарату у сфері правового регулювання місцевих запозичень, визначення засобів забезпечення виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями, дослідження фінансово-контрольної діяльності у сфері здійснення місцевих запозичень, розробка пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства України.

Актуальність цієї проблематики, недостатнє її висвітлення в науковій літературі, а також її теоретичне та практичне значення зумовили вибір теми дипломної роботи.

**Мета й завдання дипломної роботи.** Метою дипломної роботи є науково-теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання запозичень до місцевих бюджетів в Україні й підвищення його ефективності.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- розкрити сутність місцевого бюджету як фінансово-правової категорії;
- з'ясувати правову природу суспільних відносин у сфері місцевих запозичень;
- проаналізувати досвід правового регулювання муніципальних запозичень у розвинутих країнах з метою його використання в Україні.
- визначити правові засади та проблеми здійснення внутрішніх та зовнішніх запозичень органами місцевого самоврядування;
- охарактеризувати засоби забезпечення виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями;
- дослідити фінансово-контрольну діяльність у сфері місцевих запозичень;
- дослідити стан охорони праці та безпеки в надзвичайних ситуаціях у фінансовому управлінні Дружківської міської ради.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, які виникають у сфері здійснення запозичень до місцевих бюджетів.

*Предмет дослідження* – правове регулювання запозичень до місцевих бюджетів.

**Методи дослідження.** У процесі дослідження використано *загальнонауковий діалектичний метод* – для визначення сутності досліджуваних явищ у поєднанні їх матеріального змісту та юридичної форми, вивчення сутності місцевого бюджету та правової природи місцевих запозичень; окремі *спеціально-наукові методи* пізнання: формально-догматичний – для опису та аналізу фінансово-правових норм та окремих термінів, правовідносин, їх пояснення й тлумачення, класифікації; системно-структурного аналізу – для дослідження публічно-правової природи місцевих запозичень і питань організації та функціонування системи фінансового контролю; порівняльно-правовий – для дослідження ступеня законодавчої регламентації питань здійснення муніципальних запозичень у законодавстві інших країн; формально-логічний та прогностичний – для теоретичного узагальнення та розробки пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання місцевих запозичень; абстрактно-логічний – для теоретичного узагальнення й формулювання висновків.

*Нормативною базою* наукового дослідження є загальні та спеціальні нормативні джерела: Конституція України, законодавчі акти, укази Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, нормативні акти Національного банку України й Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Основною теоретичною базою дослідження стали сучасні концепції вчених-юристів у галузях теорії держави та права, фінансового, конституційного, адміністративного, цивільного й інших галузей права, дослідження науковців у сфері державного управління та економіки.

**Ступінь вирішення проблеми в дослідженні та практичне значення одержаних результатів.** Ступінь вирішення проблеми полягає у тому, що на підставі аналізу нормативно-правових актів та наукових юридичних джерел проаналізовано правове регулювання запозичень до місцевих бюджетів в Україні. Узагальнення, висновки та пропозиції, що викладені у даному дослідженні, дали можливість виявити прогалини у правовому регулюванні, розробити і запропонувати напрямки вдосконалення чинного бюджетного законодавства України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що постановка проблеми дала можливість, з використанням нового законодавства та з урахуванням тенденцій у сфері бюджетно-правового регулювання, системно охарактеризувати порядок здійснення місцевих запозичень, як правове явище, а також сформулювати нові теоретичні та практичні положення, що виносяться на захист, зробити ряд висновків, зокрема і щодо оптимізації порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів в органах місцевого самоврядування.

**Апробація результатів дипломної роботи.** Основні результати, положення та висновки проведеного дослідження в межах дипломної роботи були оприлюднені на підсумковій науковій конференції «Науково-дослідна робота Донецького юридичного інституту у 2013 році: події та творчі здобутки» (06 грудня 2013 р., м. Донецьк) в доповіді на тему «Проблеми правового регулювання

запозичень до місцевих бюджетів в Україні».

**Структура й обсяг дипломної роботи.** Дипломна робота складається зі вступу, чотирьох розділів, які поєднують 11 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дипломної роботи становить 174 сторінки друкованого тексту, у тому числі 4 таблиці та 9 додатків. Список використаних джерел включає 151 найменування й займає 15 сторінок.

## Основний зміст

У вступі наведена постановка проблеми, обґрунтовано актуальність теми; визначено мету та завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження; наведена нормативна база дослідження; викладено вирішення проблеми в дослідженні й практичне значення одержаних результатів; наведена інформація щодо апробації результатів дипломної роботи; подано відомості про структуру та обсяг дипломної роботи.

**Розділ 1 – «Теоретико-правові основи запозичень до місцевих бюджетів»** – містить три підрозділи.

*Підрозділ 1.1. «Місцевий бюджет як фінансово-правова категорія»* присвячено дослідженню поняття місцевого бюджету як публічного фонду грошових коштів, що виступає фінансовою основою місцевого самоврядування.

На підставі аналізу здобутків науковців і нормативно-правової бази визначено основні сутнісні характеристики місцевого бюджету як економічної та правової категорії.

Доведено, що місцевий бюджет є публічним грошовим фондом, який може виступати об'єктом права комунальної власності й слугувати певною гарантією щодо виконання боргових зобов'язань органами місцевого самоврядування. В механізмі фінансово-правового регулювання мова також може йти про бюджет як про публічний фонд грошових коштів, враховуючи, що публічні фонди коштів визнаються багатьма науковцями як ключовий інститут фінансового права.

Запропоновано визначення бюджету місцевого самоврядування як публічного фонду грошових коштів, що належить на праві комунальної власності територіальній громаді села, селища, міста, який у власному русі відображає реальні надходження і витрати на задоволення її потреб, що економічно обґрунтовані та затверджені рішенням її відповідної ради на бюджетний період і регулюються фінансово-правовими нормами.

Визначено, що місцеві бюджети, виступаючи фінансовою основою місцевого самоврядування, відіграють важливу роль у забезпеченні фінансової автономії конкретної території, під якою варто розуміти здатність органів місцевого самоврядування забезпечувати реальними грошовими коштами фінансування заходів у сфері економічного розвитку та соціального захисту територіальної громади.

*Підрозділ 1.2. «Публічно-правова характеристика місцевих запозичень та їх значення для соціально-економічного розвитку регіонів України»* присвячено дослідженню питань правової ідентифікації відносин у сфері місцевих запозичень, визначенню ролі запозичень для соціально-економічного розвитку

міст України.

Аналіз наукових поглядів на питання визначення правової належності відносин державного кредиту дав змогу означити, що правовідносини у сфері місцевих запозичень як складова фінансової діяльності органів місцевого самоврядування мають публічно-правову природу, що зумовлено структурою правовідносин, характером інтересу учасників, методом регулювання. Проте це не виключає можливості цивільно-правового регулювання окремих правочинів у цій сфері, зокрема закріплення механізмів забезпечення виконання зобов'язань, укладення договорів позики (кредитних договорів) з фінансовими установами тощо.

Актуалізовано питання доцільності узгодження нормативної бази в частині визначення суб'єктів правовідносин у сфері здійснення місцевих запозичень та запропоновано визнати учасниками правовідносин (як отримувачами кредитних (позикових) ресурсів, так і виконавцями боргових зобов'язань) міську раду як орган місцевого самоврядування та Верховну Раду Автономної Республіки Крим.

Визначено, що місцеве запозичення являє собою врегульовані нормами права відносини з приводу мобілізації Верховною Радою Автономної Республіки Крим та міськими радами вільних грошових коштів фізичних, юридичних осіб і міжнародних фінансових організацій, на умовах добровільності, строковості, повернення й платності з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів.

Доведено, що поняття «запозичення» і «позика» в тому значенні, як вони подані в бюджетному законодавстві України, мають різний зміст і відображають правовідносини, що за наявності спільних ознак існують окремо і є рівнозначними складовими інституту публічного кредиту. Визначено, що принципова відмінність між позикою та місцевим запозиченням полягає в тому, що цілі залучення коштів, надавачі та отримувачі коштів, строки й форми здійснення в них відрізняються.

Враховуючи інвестиційне призначення залучених за рахунок запозичення коштів, доведено необхідність розробки органом місцевого самоврядування на стадії прийняття рішення про запозичення середньострокового фінансового плану та адресної інвестиційної програми.

*Підрозділ 1.3. «Зарубіжний досвід правового регулювання муніципальних запозичень»* присвячено дослідженню досвіду Сполучених Штатів Америки та європейських країн щодо правового регулювання суспільних відносин у сфері муніципальних запозичень з метою визначення оптимальних шляхів удосконалення вітчизняного законодавства.

В результаті аналізу зарубіжного досвіду з'ясовано, що правове регулювання муніципальних запозичень у США та європейських країнах здійснюється на загальнодержавному та місцевому рівнях, при цьому органи державної влади здійснюють як регулятивний так і організаційний вплив на сферу здійснення муніципальних запозичень. Проявом організаційного впливу слід вважати систему обмежень, що закріплені в законодавстві деяких країн, як прямих – обмеження права на здійснення внутрішніх чи зовнішніх запозичень, обсягу заборгованості або видатків на обслуговування боргу, обов'язковість

отримання дозволу на запозичення у вищестоящого органу влади; так і непрямих – обмеження щодо використання або цільового спрямування запозичених коштів, а також щодо обсягу бюджетного дефіциту.

Значна увага у законодавстві США та європейських країн приділена врегулюванню питання забезпечення виконання зобов'язань за муніципальними запозиченнями. Гарантами за муніципальними облігаціями можуть виступати як держава (притаманно в більшості європейським країнам), так і регіональна влада та приватні організації (наприклад, в США). Проаналізовано досвід зарубіжних країн щодо захисту прав кредитора в разі неможливості органів місцевої влади виконувати свої зобов'язання і механізми виведення неплатоспроможного муніципалітету з кризи.

Визначено основні умови здійснення запозичень та пріоритети нормативного регулювання, на підставі чого зроблено висновок, що основоположними критеріями при створенні системи правового регулювання муніципальних запозичень у більшості країн є: забезпечення захисту інтересів держави, кредиторів та територіальної громади; відкритість і прозорість процесу здійснення запозичень; стимулювання розвитку ринку муніципальних запозичень з метою підвищення інвестиційної компетенції місцевих бюджетів.

**Розділ 2 – «Правові форми та порядок здійснення місцевих запозичень в Україні»** – містить три підрозділи.

У підрозділі 2.1. «Правові засади випуску облігацій внутрішніх місцевих позик» проаналізовано основні правові засади здійснення випуску облігацій внутрішніх місцевих позик.

Здійснено аналіз переваг облігаційної форми місцевих запозичень порівняно з іншими механізмами акумулювання додаткових фінансових ресурсів на ринках капіталу.

Встановлено, що облігаційна форма запозичення як правова категорія виражає договірні відносини між позичальником (емітентом) та інвестором, що оформленні облігаціями, які закріплюють право інвесторів на: пред'явлення облігацій до викупу в порядку, передбаченому умовами розміщення; отримання доходів у вигляді відсотків, що нараховуються, виходячи з номінальної вартості облігацій; отримання при погашенні облігацій їх номінальної вартості.

Проаналізовано основні групи інвесторів (індивідуальні та інституціональні), на співпрацю з якими варто орієнтуватися емітентам облігацій, і визначено умови підвищення інвестиційної привабливості облігацій внутрішніх місцевих позик, серед яких: підвищення рівня доходності місцевих цінних паперів; додаткове гарантування виконання зобов'язань з боку органів місцевого самоврядування; значущість об'єкта, що буде фінансуватися за рахунок емісії цінних паперів, для соціально-економічного розвитку регіону.

Акцентовано увагу на необхідності конкретизації в законодавстві про місцеве самоврядування та бюджетному законодавстві України вимоги проведення загальних зборів громадян з метою публічного обговорення проекту рішення про здійснення місцевого запозичення й отримання схвалення членів громади.

Визначено основні етапи емісії облігацій внутрішніх місцевих позик;

наголошено на необхідності вдосконалення нормативної бази, що регулює порядок здійснення місцевих запозичень і приведення підзаконних нормативних актів у відповідність з бюджетним законодавством України.

Проаналізовано правовий статус посередників між емітентами – органами місцевого самоврядування та інвесторами при здійсненні емісії облігацій внутрішніх місцевих позик. Визначено, що, крім основних посередників, обов'язковість участі яких закріплена на законодавчому рівні (андерайтери, депозитарії цінних паперів та реєстратори), для ринків місцевих цінних паперів характерною є наявність деяких допоміжних посередників, до яких варто віднести фінансових консультантів, юридичних радників та інститути забезпечення зобов'язань (перш за все, страховиків, поручителів і гарантів).

У підрозділі 2.2. «Проблеми здійснення зовнішніх запозичень органами місцевого самоврядування» досліджено питання виходу органів місцевого самоврядування на ринки зовнішнього капіталу.

Актуалізовано питання необхідності законодавчого закріплення поняття облігацій зовнішньої місцевої позики як боргових цінних паперів, деномінованих в іноземній валюті, що випускаються міськими радами й розміщуються за допомогою синдикату андерайтерів серед іноземних інвесторів на міжнародних та іноземних фондових ринках і підтверджують зобов'язання емітента відшкодувати у визначений термін пред'явникам цих облігацій їх номінальну вартість з виплатою доходу відповідно до умов випуску облігацій.

Визначено, що здійснення зовнішніх запозичень містами України обмежується такими чинниками: низький кредитний рейтинг міст України та пов'язана із цим висока вартість фінансових ресурсів на зовнішніх ринках кредитного капіталу; законодавчі обмеження щодо здійснення запозичень органами місцевого самоврядування, які ускладнюють безпосередній вихід на міжнародні й іноземні фондові ринки; ефект «виштовхування» державними цінними паперами України облігацій інших емітентів; відсутність кредитної історії на внутрішньому фондовому ринку тощо.

Доведено, що законодавче закріплення обмежень на право здійснення зовнішніх запозичень лише радами міст із чисельністю населення понад триста тисяч жителів слід вважати необґрунтованим і таким, що суттєво не впливає на кредитоспроможність міста, оскільки міжнародні й іноземні фондові ринки встановлюють власні вимоги до емітентів: по-перше, наявність рейтингової оцінки емітента та рейтингової оцінки цінних паперів інвестиційного рівня; по-друге, значний обсяг запозичень (як правило, не менше ніж 50 млн. дол. США); по-третє, позитивна кредитна історія органів місцевого самоврядування. Тобто лише ті міста, що зможуть відповідати зазначеним критеріям, можуть розраховувати на те, що емітовані ними цінні папери будуть користуватися попитом на міжнародних та іноземних фондових ринках.

Проведено аналіз механізмів здійснення зовнішніх запозичень, в результаті якого визначено, що у зв'язку з відсутністю нормативно закріпленого порядку виходу на ринки зовнішніх капіталів міста України використовують опосередковані схеми випуску облігацій (наприклад, застосування фідучіарних позик – коли за дорученням і за рахунок міської ради запозичення від власного



імені здійснюють фінансово-кредитні установи).

У підрозділі 2.3. «Правове регулювання укладення органами місцевого самоврядування договорів позики (кредитних договорів)» досліджено питання співпраці органів місцевого самоврядування з фінансовими установами.

З'ясовано, що відсутність належного закріплення в бюджетному законодавстві порядку укладення договорів позики (кредитних договорів) між органами місцевого самоврядування та фінансовими установами передбачає цивільно-правове регулювання зазначених відносин.

Беручи до уваги пріоритетність захисту інтересів територіальної громади й оптимізації умов запозичення, при визначенні порядку та умов здійснення місцевих запозичень шляхом укладення договорів позики (кредитних договорів) з фінансовими установами, визнано необхідність змінити акцент з «договірного характеру визначення умов» на «встановлення міською радою умов з урахуванням вимог кредиторів» та законодавчо закріпити вимогу проведення торгів (конкурсних торгів) з метою здійснення конкурсного відбору кредиторів.

Актуалізовано питання доцільності створення місцевих спеціалізованих фінансових установ (банків) з метою забезпечення фінансування регіональних інвестиційних проектів, що прийнятно при дотриманні таких умов: можливість створення має бути закріплена на законодавчому рівні; визначення типу банку, що створюється на місцевому рівні, здійснюється під впливом як загальнодержавних тенденцій, так і особливих потреб територіальної громади; цільова спрямованість діяльності місцевих банків має полягати у сприяттні забезпеченню інвестиційних програм і проектів соціально-економічного розвитку територіальних громад кредитними ресурсами; координацію та розвиток місцевих банків має забезпечити створення на державному рівні Українського банку розвитку.

**Розділ 3 – «Забезпечення виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями»** – містить два підрозділи.

У підрозділі 3.1. «Умови та механізми забезпечення виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями» визначено засоби забезпечення виконання зобов'язань за запозиченнями органів місцевого самоврядування.

Актуалізовано питання значущості ризиків, пов'язаних зі здійсненням місцевих запозичень, як для кредиторів, так і для органів місцевого самоврядування, територіальної громади та держави в цілому.

Здійснено поділ засобів забезпечення виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями на публічно-правові та приватноправові. Визначено, що публічно-правові засоби забезпечення реалізуються за допомогою нормативно-організаційного, імперативного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку.

До публічно-правових засобів забезпечення виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями віднесено: законодавче визначення мети здійснення місцевих запозичень; попереднє визначення ліміту видатків на обслуговування місцевого боргу; встановлення граничного загального обсягу боргу; утворення й ведення Міністерством фінансів України Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій; попередню експертизу законності місцевого запозичення, що передбачає

обов'язкове отримання в Міністерстві фінансів України висновку щодо відповідності проекту рішення про здійснення запозичень вимогам, установленим бюджетним законодавством; розмежування видатків на погашення та обслуговування боргу між загальним і спеціальним фондом місцевого бюджету; необхідність проведення незалежної рейтингової оцінки цінних паперів у разі здійснення запозичення у формі випуску облігацій місцевих позик; інформаційні гарантії; додаткові умови для зовнішніх запозичень; можливість реструктуризації боргових зобов'язань; законодавчо закріплену можливість безспірного списання коштів місцевого бюджету на підставі рішення суду Державною казначейською службою України; передбачене бюджетним законодавством обмеження права на здійснення запозичень у разі порушення графіка виконання боргових зобов'язань.

Визначено особливості реструктуризації боргових зобов'язань, серед яких важливе значення мають: прийняття рішення про здійснення реструктуризації на стадії погашення боргу; зменшення в результаті здійснення боргового навантаження на бюджет боржника.

Під приватноправовими засобами забезпечення виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями запропоновано розуміти сукупність заходів, що визначаються органами місцевого самоврядування з урахуванням положень законодавства на стадії прийняття рішення про здійснення запозичення й мають на меті створення додаткових гарантій виконання зобов'язань. До приватноправових засобів віднесено забезпечення порукою, гарантією та страховкою.

Актуалізовано необхідність зміни акценту законодавчого регулювання здійснення місцевих запозичень з визначення порядку здійснення запозичень на виконання зобов'язань перед кредиторами та гарантування прав територіальної громади на належний рівень фінансового забезпечення.

У підрозділі 3.2. *«Стан та напрями вдосконалення фінансового контролю за залученням і використанням запозичених коштів»* визначено, що невід'ємною частиною процесу регулювання запозичень до місцевих бюджетів є забезпечення здійснення контролю за залученням, використанням та погашенням боргових зобов'язань.

Наведено ряд існуючих підходів до визначення терміна «фінансовий контроль» і його складових.

Визначено, що контроль за здійсненням запозичень до місцевих бюджетів включає в себе перевірку процесу не лише з точки зору законності, а й доцільності та тісно пов'язаний з процесом прийняття управлінських рішень.

Органами державного контролю у сфері місцевих запозичень в Україні є: Міністерство фінансів України, до компетенції якого належить вирішення більшості питань, пов'язаних з безпосереднім функціонуванням ринку запозичень; Національний банк України, що регулює окремі питання щодо залучення органами місцевого самоврядування кредитних ресурсів від фінансових установ; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку – стосовно операцій з цінними паперами; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг – щодо надання фінансових послуг.

Акцентовано увагу на важливості внутрішнього фінансового контролю, який здійснюється органами місцевого самоврядування як постійний управлінський процес, що супроводжує всі стадії здійснення місцевих запозичень.

Аргументовано значущість громадського контролю за здійсненням місцевих запозичень як інструмента узгодження рішень органів місцевого самоврядування з інтересами та потребами членів територіальної громади. Проаналізовано основні умови й особливості здійснення громадського контролю. Визначено нормативну базу, що фрагментарно закріплює можливість впливу територіальної громади на прийняття рішень органами місцевого самоврядування та доступу до інформації про фінансову діяльність.

Встановлено, що завданням фінансового контролю щодо місцевих запозичень є: забезпечення дотримання законодавства під час залучення місцевих запозичень; гарантування права територіальної громади на належний рівень фінансового забезпечення; перевірка ефективності використання запозичених коштів; забезпечення невідворотності відповідальності за правопорушення, вчинені у сфері місцевих запозичень; забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної кредиторам; удосконалення процесу залучення та використання місцевих запозичень у цілому.

**Розділ 4 – «Дослідження стану охорони праці та безпеки в надзвичайних ситуаціях у фінансовому управлінні Дружківської міської ради»** – містить три підрозділи.

У підрозділі 4.1. *«Система управління охороною праці»* визначена система управління охороною праці як частина загальної системи управління організацією, яка сприяє запобіганню нещасним випадкам та професійним захворюванням на виробництві, а також небезпеці для третіх осіб, що виникають у процесі господарювання, і включає в себе комплекс взаємопов'язаних заходів на виконання вимог законодавчих та нормативно-правових актів з охорони праці. Зважаючи на різноманітність завдань, які поставлені перед працівниками фінансового управління виникає необхідність побудови чіткої системи управління охороною праці та підвищених вимог до працівників.

Зроблено висновок про те, що фінансове управління Дружківської міської ради дотримується нормативно-правових актів з питань охорони праці, ефективно організовує систему охорони праці, має всі необхідні локальні нормативно-правові акти та сприяє формуванню безпечних та здорових умов праці для своїх працівників.

У підрозділі 4.2. *«Аналіз небезпечних і шкідливих факторів умов праці»* проаналізовані небезпечних і шкідливі фактори умов праці в приміщенні відділу бухгалтерського обліку та звітності фінансового управління Дружківської міської ради.

Зроблено висновок, що санітарно-гігієнічне забезпечення, а також умов праці в фінансовому управлінні Дружківської міської ради здійснюється на достатньо високому рівні і є оптимальними, що спрямоване на створення здорової і комфортної сфери для ефективної трудової діяльності працівників.

У підрозділі 4.3. *«Безпека в надзвичайних ситуаціях»* наведені необхідні умови збереження життя працівників фінансового управління, зокрема вказані

потенційні причини виникнення пожеж в приміщенні відділу бухгалтерського обліку і звітності фінансового управління Дружківської міської ради.

Зроблено висновок, що в фінансовому управлінні Дружківської міської ради пожежна безпека забезпечується формуванням системи запобігання пожежі, системи протипожежного захисту і системи організаційно-технічних заходів. Об'єкт дослідження оснащений необхідними первинними засобами пожежогасіння, що є дуже важливим для збереження життя працівників і запобігання втрати майна фінансового управління при виникненні пожежі.

## **Висновки**

У дипломній роботі подано теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання вдосконалення правового регулювання запозичень до місцевих бюджетів в Україні. Отримані в процесі дослідження результати дають змогу сформулювати такі висновки та внести пропозиції, що мають вагомое теоретичне й практичне значення для науки фінансового права:

1. Бюджетне законодавство, закріплюючи поняття бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, не враховує основного призначення місцевого бюджету – бути складовою фінансової основи функціонування органів місцевого самоврядування. Це спричинило потребу розглядати місцевий бюджет як публічний фонд грошових коштів, що виступає як об'єкт комунальної власності та слугує гарантією виконання боргових зобов'язань органів місцевого самоврядування.

Запропоновано в ст. 2 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI закріпити два визначення бюджету: як фонду грошових коштів, що утворюється для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування (слугуватиме фінансовою основою діяльності представницьких органів влади); і як нормативного акта, в якому закріплюється план формування та використання фінансових ресурсів протягом бюджетного періоду (призначатиметься для цілей бюджетного процесу). В законодавчих актах про місцеве самоврядування, врегульовуючи питання права комунальної власності на майно (в тому числі грошові кошти) територіальної громади, також потрібно закріпити поняття бюджету як публічного фонду грошових коштів, правовою підставою для формування, розподілу та використання якого є рішення органу місцевого самоврядування про відповідний бюджет.

2. Визначено, що правовідносини у сфері місцевих запозичень як складова фінансової діяльності органів місцевого самоврядування мають публічно-правову природу, що не виключає можливості цивільно-правового регулювання окремих суспільних відносин у цій сфері, зокрема закріплення механізмів забезпечення виконання зобов'язань, укладення договорів позики (кредитних договорів) з фінансовими установами тощо. Поєднання публічно- та приватноправового регулювання відносин у сфері здійснення місцевих запозичень забезпечує більшу результативність фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування в умовах розвитку ринкових відносин і дає змогу врахувати

інтереси всіх учасників правовідносин.

3. У результаті аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання муніципальних запозичень визначено, що основоположними критеріями при вдосконаленні законодавства України в сфері місцевих запозичень мають бути: забезпечення захисту інтересів держави, кредиторів та територіальної громади при залученні кредитів (позик), їх використанні й погашенні боргових зобов'язань; забезпечення відкритості та прозорості процесу здійснення запозичень; стимулювання державою розвитку ринку місцевих запозичень з метою підвищення інвестиційної компетенції органів місцевого самоврядування.

4. Місцеве запозичення характеризується такими особливостями: має добровільний та договірний характер; здійснюється на умовах строковості, повернення і платності; залучені за рахунок запозичень грошові кошти мають інвестиційне призначення; погашення боргових зобов'язань, що виникають у результаті здійснення запозичення, здійснюється за рахунок загального фонду місцевого бюджету.

5. У процесі визначення інструментів залучення додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів виявлено хибну практику ототожнення понять «запозичення» і «позика», які, по суті, в тому значенні, як вони подані в бюджетному законодавстві України, мають різний зміст і відображають правовідносини, що за наявності спільних ознак існують окремо і є рівнозначними складовими інституту публічного кредиту. Принципова відмінність між позикою місцевим бюджетам та місцевими запозиченнями пов'язана з різною метою залучення коштів, відмінністю надавача й отримувача коштів, строках і формах здійснення.

6. Прогалиною в бюджетному законодавстві України визнано відсутність належного закріплення порядку укладення договорів позики (кредитних договорів) між органами місцевого самоврядування й фінансовими установами, що призводить до приватноправового регулювання зазначених відносин та до диспозитивного характеру визначення умов. Враховуючи пріоритетність публічного інтересу при здійсненні запозичень, запропоновано: на законодавчому рівні при визначенні порядку здійснення запозичень шляхом укладення договорів позики (кредитних договорів) з фінансовими установами змінити акцент з «договірного характеру визначення умов» на «встановлення міською радою умов, з урахуванням вимог кредиторів» та закріпити вимогу проведення торгів (конкурсних торгів) з метою здійснення конкурсного відбору кредиторів у разі укладення договорів з комерційними банками.

7. Для реалізації права органів місцевого самоврядування на здійснення зовнішніх запозичень важливе значення має закріплення порядку виходу на міжнародні та іноземні фондові ринки та адаптація вітчизняного законодавства до міжнародних вимог і стандартів, зокрема: в частині уточнення понятійного апарату, визначення прав та обов'язків позичальника, скасування обмеження на право здійснення зовнішніх запозичень лише міськими радами міст з чисельністю населення понад 300 тис. жителів (як такого, що суттєво не впливає на кредитоспроможність міста).

8. На основі аналізу нормативно-правових актів та в результаті здійснення

теоретичних узагальнень зроблено висновок про необхідність розробки відповідних пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення понятійного апарату у сфері правового регулювання запозичень до місцевих бюджетів. У зв'язку із цим запропоновано:

– узгодити положення, закріплені в п. 33 і п. 35 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI, і визначити учасниками правовідносин у сфері здійснення місцевих запозичень (як отримувачами кредитних (позикових) ресурсів, так і виконавцями боргових зобов'язань) міську раду та Верховну Раду Автономної Республіки Крим. Конкретизувати повноваження зазначених суб'єктів на здійснення місцевих запозичень і в відповідних нормативних актах, зокрема: в ч. 1 ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. та ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим № 350-XIV від 23.12.1998 р. і п. 2 ст. 9 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» № 90/98-ВР від 10.02.1998 р.;

– конкретизувати термін «фінансова установа», як учасник кредитних відносин за участю органів місцевого самоврядування, закріплений у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» від 16.02.2011 р. № 110 як «банки та міжнародні фінансові організації»;

– закріпити в ст. 74 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI вимогу щодо обов'язковості отримання міськими радами та Верховною Радою Автономної Республіки Крим висновку Міністерства фінансів України про відповідність проекту рішення про здійснення запозичень вимогам, установленим бюджетним законодавством, з подальшою реєстрацією місцевих запозичень, замість закріпленої вимоги «погодження умов запозичення з Міністерством фінансів України»;

– конкретизувати визначення поняття «реструктуризація боргових зобов'язань» (закріплено у Постанові Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» № 110 від 16.02.2011 р.), як зміна істотних умов запозичення (розмір, валюта, строк, відсотки за користування запозиченням та строки їх сплати) міською радою або Верховною Радою Автономної Республіки Крим, за погодженням з кредитором (кредиторами), внаслідок чого зменшується боргове навантаження на бюджет боржника;

– врегулювати питання оподаткування доходів фізичних осіб, що отримані у вигляді відсотків, нарахованих на цінні папери, які емітовані органами місцевого самоврядування, шляхом викладення п. 165.1.2 ст. 165 Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. № 2755-VI «Доходи, які не включаються до розрахунку загального місячного (річного) оподатковуваного доходу» в такій редакції: «сума доходів, отриманих платником податку у вигляді процентів, що нараховані на цінні папери, емітовані Міністерством фінансів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим і міськими радами».

9. Виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями забезпечується сукупністю публічно-правових і приватноправових засобів. Публічно-правові

засоби забезпечення виконання зобов'язань встановлюються в нормативному порядку та спрямовані на закріплення чіткого механізму й умов здійснення місцевих запозичень з метою недопущення створення ситуації неможливості виконання зобов'язань. Приватноправові – визначаються органами місцевого самоврядування з урахуванням положень законодавства на стадії здійснення запозичення й мають на меті створення додаткових гарантій виконання зобов'язань.

10. На підставі проведеного аналізу, пов'язаного зі з'ясуванням змісту та специфіки форм забезпечення виконання зобов'язань, запропоновано таку послідовність звернення стягнення на майно територіальної громади: по-перше, кошти резервного фонду, що формується з метою забезпечення виконання зобов'язань за запозиченнями; по-друге, доходи від реалізації проектів, які фінансувалися за рахунок місцевих запозичень; по-третє, майнові активи органів місцевого самоврядування.

11. Під контролем у сфері місцевих запозичень запропоновано розуміти наглядову діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, недержавних організацій і громадськості за залученням кредитів (позик), їх використанням та погашенням боргових зобов'язань органами місцевого самоврядування з метою захисту інтересів держави, кредиторів і територіальної громади.

12. Фінансове управління Дружківської міської ради дотримується нормативно-правових актів з питань охорони праці, ефективно організовує систему охорони праці, має всі необхідні локальні нормативно-правові акти та сприяє формуванню безпечних та здорових умов праці для своїх працівників.

13. Санітарно-гігієнічне забезпечення, а також умов праці в фінансовому управлінні Дружківської міської ради здійснюється на достатньо високому рівні і є оптимальними, що спрямоване на створення здорової і комфортної сфери для ефективної трудової діяльності працівників.

14. В фінансовому управлінні Дружківської міської ради пожежна безпека забезпечується формуванням системи запобігання пожежі, системи протипожежного захисту і системи організаційно-технічних заходів. Об'єкт дослідження оснащений необхідними первинними засобами пожежогасіння, що є дуже важливим для збереження життя працівників і запобігання втрати майна фінансового управління при виникненні пожежі.

### **Анотація**

**Григоренко О.В. «Правове регулювання запозичень до місцевих бюджетів в Україні».**

Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного Банку України», м. Суми, 2014.

Дипломна робота присвячена науково-теоретичному обґрунтуванню і розробці практичних рекомендацій по вдосконаленню правового регулювання запозичень до місцевих бюджетів в Україні і підвищенню його ефективності.

Проаналізовано сутність місцевого бюджету як фінансово-правової

категорії. З'ясовано правову природу суспільних відносин у сфері місцевих запозичень. Визначено особливості місцевих запозичень як методу фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Окреслено пріоритетні напрями вдосконалення законодавства України в сфері місцевих запозичень. Удосконалено понятійний апарат у сфері правового регулювання запозичень до місцевих бюджетів. Охарактеризовано засоби забезпечення виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями. Досліджено фінансово-контрольну діяльність у сфері місцевих запозичень. Проаналізовано досвід правового регулювання муніципальних запозичень у розвинутих країнах з метою його використання в Україні.

**Ключові слова:** місцеві запозичення, місцевий бюджет, облігації місцевих позик, учасники правовідносин, кредитні ресурси, боргові зобов'язання, забезпечення виконання зобов'язань.

### **Аннотація**

**Григоренко А.В. «Правовое регулирование заимствований к местным бюджетам в Украине».**

Государственное высшее учебное заведение «Украинская академия банковского дела Национального банка Украины», г. Сумы, 2014.

Дипломная работа посвящена научно-теоретическому обоснованию и разработке практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования заимствований в местные бюджеты в Украине и повышению его эффективности. В частности, осуществляется исследование понятия местного бюджета как публичного фонда денежных средств, который выступает финансовой основой местного самоуправления.

Рассмотрены вопросы правовой идентификации отношений в сфере осуществления местных займов. Обосновано, что местный займ как составляющий элемент финансовой деятельности органов местного самоуправления имеет публично-правовую природу, что не исключает возможности гражданско-правового регулирования отдельных правоотношений в данной сфере.

Определено, что местный займ как метод мобилизации денежных средств органами местного самоуправления характеризуется такими особенностями: носит добровольный и договорный характер; осуществляется на условиях срочности, возвратности и платности; привлеченные за счет заимствований денежные средства имеют инвестиционное назначение; погашение долговых обязательств, возникающих в результате осуществления заимствования, осуществляется за счет общего фонда местного бюджета.

С целью определения путей оптимизации национального законодательства анализируется опыт Соединенных Штатов Америки и стран Европы по правовому регулированию общественных отношений в сфере муниципальных займов.

Исследуются механизмы осуществления займов, особенности и условия осуществления внутренних и внешних местных займов, правовые принципы сотрудничества органов местного самоуправления с финансовыми учреждениями.



Учитывая инвестиционное назначение средств, которые аккумулируются за счет осуществления займов, определены условия, нормативное закрепление и соблюдение которых позволит обеспечить экономическую эффективность от привлечения и использования дополнительных денежных средств и защиту интересов всех участников правоотношений.

Проанализированы вопросы обеспечения исполнения обязательств по займам органов местного самоуправления. Обосновано разделение средств обеспечения исполнения обязательств по местным займам на публично-правовые и частноправовые. Усовершенствовано определение понятия «реструктуризация долговых обязательств по местным займам» как изменение существенных условий займа (размер, валюта, срок, проценты, за пользование заимствованием и сроки их уплаты) местным советом по согласованию с кредитором (кредиторами), в результате чего уменьшается долговая нагрузка на бюджет должника.

Определено, что неотъемлемой частью процесса государственного регулирования, в том числе и регулирования займов в местные бюджеты, является обеспечение контроля над привлечением, использованием и погашением долговых обязательств. Предложено рассматривать контроль в сфере местных займов как наблюдательную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, негосударственных организаций и общественности за привлечением денежных средств, их использованием и погашением долговых обязательств органами местного самоуправления с целью защиты интересов государства, кредиторов и территориальной громады.

Определено, что совершенствование правового регулирования местных займов в Украине должно происходить с учетом позитивного зарубежного опыта в сфере: обеспечения защиты интересов государства, кредиторов и территориальной громады; обеспечения открытости процесса осуществления займов; стимулирования развития рынка муниципальных займов с целью повышения инвестиционной компетенции местных бюджетов.

**Ключевые слова:** местные займы, местный бюджет, облигации местных займов, участники правоотношений, кредитные ресурсы, долговые обязательства, обеспечение исполнения обязательств.

## **Annotation**

### **Grygorenko A. “The legal adjusting of borrowing is to the local budgets in Ukraine”**

State High Education Institution “Ukrainian Academy of Banking of the National Bank of Ukraine”, Sumy, 2014.

The graduation work presents to scientific-theoretical justification and elaboration of practical recommendations for improving and strengthening the effectiveness of legal regulation of borrowing to local budgets in Ukraine.

The essence of the local budget as a financially-legal category has been analyzed. The legal nature of social relations in the local borrowings' domain has been found out. The peculiarities of local borrowing, as a method of financing activities of local governments, have been defined. The municipal borrowing regulatory framework has

been studied to determine the priorities of improving the Ukraine's legislation. The conceptual apparatus in the legal regulation of the local budget's borrowings has been developed. The means of the local borrowing obligation's execution has been characterized. The financially-control activities in the local borrowings' domain have been investigated. The experience of legal regulation of the municipal borrowing in the developed countries to adopt in Ukraine has been analyzed.

**Keywords:** local borrowing, local budget, local bonds, members of legal relations, loans, debt, enforcement of liabilities.