

САВЧУК

УДК 336.1:352

Світлана Василівна  
sv\_savchuk@ukr.net

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ БОРГОМ В УКРАЇНІ

MODERN APPROACHES TO THE MANAGEMENT OF LOCAL DEBT IN  
UKRAINE

к.е.н., доцент кафедри  
фінансів ім. С.І. Юрія,  
Тернопільський національний економічний  
університет

*У статті досліджено сучасні підходи до управління місцевим боргом в Україні в умовах бюджетної децентралізації. Проаналізовано діючу практику управління місцевим боргом з обґрунтуванням необхідності її вдосконалення. Визначено пріоритетні напрями модернізації механізму управління місцевим боргом в Україні.*

*В статье исследованы современные подходы к управлению местным долгом в Украине в условиях бюджетной децентрализации. Проанализированы действующую практику управления местным долгом с обоснованием необходимости ее совершенствования. Определены приоритетные направления модернизации механизма управления местным долгом в Украине.*

*The article deals with modern approaches to the management of local debt in Ukraine under conditions of budget decentralization. The modern practice of the management of local debt was analyzed. The necessity of improvement of practice of the management of local debt was grounded. Prospect directions of modernization of the management of local debt in Ukraine were suggested.*

**Ключові слова:** місцевий борг, управління місцевим боргом, бюджетна децентралізація, місцеві запозичення, боргова політика, погашення боргу, обслуговування боргу

**Ключевые слова:** местный долг, управление местным долгом, бюджетная децентрализация, местные заимствования, долговая политика, погашение долга, обслуживание долга

**Keywords:** local debt, management of local debt, budget decentralization, local borrowing, debt policy, debt cancellation, debt service

## ВСТУП

Важливим завданням успішного впровадження бюджетної децентралізації є реформування місцевого самоврядування, зміцнення його фінансової самостійності для забезпечення сталого розвитку держави та регіонів. Реалізація наданих органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень потребує стабільних власних дохідних джерел, створення сприятливих умов розвитку місцевої інфраструктури, враховуючи регіональні особливості та відповідність потребам територіальних громад. Сучасні тенденції формування місцевих бюджетів свідчать про системну нестачу бюджетних ресурсів для фінансування не тільки витрат бюджету розвитку, але й поточних потреб, що спонукає до пошуку альтернативних надходжень. Одним із основних шляхів вирішення даної проблеми є активізація ринку місцевих запозичень, що забезпечить необхідне фінансування суспільно важливих об'єктів на місцевому рівні, довгострокових інвестиційних проектів за рахунок здійснення запозичень місцевими органами влади. Однак необґрунтованість управлінських рішень щодо реалізації боргової політики на місцевому рівні, як правило, призводить до стабільного нагромадження боргових зобов'язань регіонів. А це, відповідно, не надає місцевій владі гарантій фінансової не залеж-

ності та можливості виконання покладених на неї функцій і завдань з метою забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку та максимального врахування потреб територіальних громад. Тому в таких умовах необхідним є вироблення чітких пріоритетів та стратегічних напрямків здійснення боргової політики на місцевому рівні в контексті підвищення ефективності управління місцевим боргом.

Дослідження проблем розвитку ринку місцевих запозичень, боргового фінансування регіонального розвитку відзначається особливою актуальністю в сучасних умовах бюджетної децентралізації. Окремим теоретичним та практичним аспектам даного напрямку присвячені праці вітчизняних науковців, таких як: С. Дяченко, О. Кириленко, В. Кравченко, Н. Кульчицької, Т. Лапшиної, І. Луїної, І. Музики, А. Петруняк та ін. Проте із розширенням повноважень органів місцевого самоврядування більшого обґрунтування потребують питання щодо удосконалення механізму управління місцевим боргом, враховуючи стратегічні пріоритети розвитку та фінансові можливості територій.

**МЕТА РОБОТИ** полягає у дослідженні сучасних підходів до управління місцевим боргом в Україні та окресленні основних напрямів його вдосконалення в умовах бюджетної децентралізації.

### МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною основою є праці вітчизняних науковців, матеріали періодичних видань, статистичні дані Державної казначейської служби України.

У процесі дослідження застосовано методи логічного аналізу, порівняння і узагальнення, статистичний метод.

### РЕЗУЛЬТАТИ

На всіх етапах реформування бюджетних відносин гостро постає питання щодо забезпечення фінансової самодостатності регіонів, вирішення проблем дефіциту бюджетних ресурсів. Це обумовлює необхідність вдосконалення практики здійснення муніципальних запозичень як вагомого інструмента реалізації боргової політики на місцевому рівні, що здійснює значний вплив на соціально-економічний та інвестиційний розвиток регіонів. Однак розширення фінансових можливостей місцевих органів влади у процесі децентралізації не вирішує усіх проблем, що стосуються управління місцевим боргом.

У контексті дослідження теоретичних засад управління місцевим боргом доцільно відмітити неоднозначність у трактуванні даного поняття. Відповідно до Бюджетного кодексу України, управління державним (місцевим) боргом являє собою сукупність дій, пов'язаних із здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням державного (місцевого) боргу, інших правочинів з державним (місцевим) боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження [1]. Зважаючи на важливість ролі місцевих запозичень у забезпеченні ефективного розвитку регіонів, місцевий борг, як вважають науковці, є як істотним важелем впливу місцевої влади на економічні процеси відповідного регіону, так і об'єктом управління, що і вимагає належного механізму здійснення і використання запозичень, відповідно, погашення та обслуговування утвореного боргу. Тому, цілком справедливим є те, що управління місцевим боргом розглядають з двох основних позицій. Так, у широкому розумінні, управління місцевим боргом є одним із напрямів фінансової політики регіонів в частині формування і реалізації боргової політики місцевих органів влади, що потребує узгодження і координації дій як органів державної влади, так і всіх суб'єктів управління місцевим боргом. З іншої сторони, у вузькому розумінні, управління місцевим боргом визначають як сукупність дій місцевих органів влади, в межах їхніх повноважень, стосовно підготовки до випуску та розміщення місцевих запозичень, забезпечення процесу обслуговування та погашення боргових зобов'язань [7, с. 103].

Для максимального задоволення потреб регіонів основними цілями ефективного управління місцевим боргом повинні бути: оптимізація рівня та структури місцевого боргу на довготривалий період; мінімізація витрат на обслуговування місцевого боргу та уникнення проблем фінансування інвестиційних

програм у майбутньому; мінімізація впливу фінансування місцевого боргу на стан ринку місцевих запозичень; уникнення економічної залежності від іноземних інвесторів. Досягнення поставлених цілей передбачає дотримання таких принципів, що властиві саме при здійсненні боргових зобов'язань місцевими органами влади:

- самостійності – у визначенні місцевою владою об'єктів, що потребують фінансування за рахунок місцевих запозичень, умов їх здійснення, та надання місцевих гарантій;
- цільового використання позикових коштів;
- чіткого розмежування відповідальності усіх суб'єктів процесу управління місцевим боргом;
- публічності і прозорості щодо відбору інвестиційних проектів, реалізації боргової політики на місцевому рівні;
- ефективності і обґрунтованості рішень, що приймаються органами місцевими влади для забезпечення максимальних вигод для територіальних громад при мінімальних витратах на погашення і обслуговування місцевого боргу.

Тому, враховуючи необхідність дотримання зазначених принципів, під управлінням місцевим боргом слід розуміти сукупність дій та заходів місцевих органів влади щодо здійснення місцевих запозичень, оптимального розміщення боргових зобов'язань, надання гарантій, а також використання дієвих методів з обслуговування та погашення місцевого боргу, попередження та мінімізації ризиків місцевих запозичень в контексті ефективної реалізації боргової політики на місцевому рівні.

На основі вищевказаного логічним постає виокремлення таких стадій управління місцевим боргом, як: мобілізація фінансових ресурсів за рахунок залучення місцевих запозичень; їх використання; погашення та обслуговування місцевого боргу.

Аналізуючи стан місцевого та гарантованого територіальними громадами боргу в Україні за 2012–2015 рр., доцільно відмітити нестабільність як щодо їхніх абсолютних обсягів, так і щодо структури (табл. 1).

Так, упродовж 2012–2014 рр. відбулося загалом зростання місцевого боргу на 7146,7 млн. грн. з 16712,1 млн. грн. до 23858,8 млн. грн. Така тенденція спостерігалась і відносно внутрішнього та зовнішнього боргів місцевих бюджетів України, приріст яких відповідно склав 2916,02 млн. грн. й 4230,7 млн. грн. Основною причиною такого зростання стала складна макроекономічна ситуація в державі за рахунок накопичення структурних дисбалансів в економіці як країни загалом, так і регіонів зокрема, а також девальвація національної валюти. Однак у 2015 р. місцевий борг вже становив 14937,76 млн. грн., що на 8921,04 млн. грн. менше у порівнянні з попереднім роком, в основному, за рахунок погашення заборгованості за довгостроковими, а також короткостроковими зобов'язаннями і векселями.

Таблиця 1

Структура місцевого та гарантованого територіальними громадами боргу в Україні за 2012–2015 рр.

[складено на основі [2]]

Показники	2012 р.		2013 р.		2014 р.		2015 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Місцевий борг	16712,1	100	21098,28	100	23858,8	100	14937,76	100
<i>Внутрішній борг</i>	12173,2	72,8	16587,30	78,6	15089,22	63,2	12421,74	83,2
<i>Зовнішній борг</i>	4538,9	27,2	4510,98	21,4	8769,6	36,8	2516,01	16,8
Гарантований територіальними громадами борг	987,2	100	1660,6	100	3660,4	100	5256,9	100
<i>Внутрішній</i>	0,2	0,03	50,3	3,0	770,1	21,0	1166,3	22,2
<i>Зовнішній</i>	987,0	99,97	1610,3	99,7	2890,3	79,0	4090,6	77,8

Це стало одним із позитивних аспектів бюджетного реформування, зокрема в частині посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів (у 2015 р. капітальні видатки місцевих бюджетів на 18,6 млрд. грн., або 136,8%, ніж у 2014 р.).

Нестабільною впродовж вказаного періоду залишалася і структура місцевого боргу, хоча із значним переважанням внутрішнього боргу, питома вага якого коливалася в межах від 63,2% у 2014 р. до 83,2% у 2015 р. Поступове нарощення за період 2012–2015 рр. можна відмітити і стосовно гарантованого територіальними громадами боргу – на 4269,7 млн. грн. У його загальному обсязі переважаючою залишалась частка зовнішнього гарантованого боргу, що впродовж вказаних років зменшилась практично на 22%. Тому можна констатувати, що такі диспропорції у формуванні місцевого боргу стали наслідком відсутності дієвих заходів в управлінні місцевим боргом.

Зростання місцевого боргу призводить до значного збільшення виплат за борговими зобов'язаннями, що в умовах нестачі фінансових ресурсів місцевих органів влади створює додаткове навантаження на місцеві фінанси та стримує розвиток відповідних регіонів. Тому ефективність здійснення боргової політики на місцевому рівні доцільно визначати, з однієї сторони, через оцінювання здійснених видатків на обслуговування місцевого боргу, з іншої – через оцінку проектів, що фінансуються за рахунок місцевих запозичень [9, с. 144].

Загальний обсяг видатків на обслуговування місцевого боргу становив у 2015 р. – 1667, 31 млн. грн. відносно запланованого показника – 1729,99 млн. грн. У порівнянні з 2012 р. такі видатки зросли на 672,54 млн. грн. Однак, порівнюючи з 2010 р., вони зросли практично удвічі (табл. 2).

Таблиця 2

Динаміка видатків місцевих бюджетів України на обслуговування боргу за 2012–2015 рр.

[складено на основі [3]]

(млн. грн.)

Показники	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.
Затвердені планові видатки місцевих бюджетів України на обслуговування боргу	888,39	971,59	1198,24	1541,52	1627,11	1729,99
Фактичні видатки місцевих бюджетів України на обслуговування боргу	856,39	814,62	994,77	1495,04	1457,87	1667,31
Загальний обсяг видатків місцевих бюджетів України	159760,19	180987,79	222575,28	219845,34	225626,84	280084,03
Питома вага видатків на обслуговування боргу у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів України	0,54	0,45	0,45	0,68	0,65	0,59

Незважаючи на те, як свідчать дані табл. 2, що видатки на обслуговування боргу у загальному обсязі видаткової частини місцевих бюджетів становлять незначні суми відносно масштабів країни загалом, не можна говорити про позитивні тенденції у сфері управління місцевим боргом. Оскільки стабільне зростання таких видатків призведе, в першу чергу, до зниження рівня боргової безпеки на місцях. Відповідно це є наслідком недосконалої планування діяльності щодо здійснення місцевих запозичень,

застосування неефективних методів управління місцевим боргом, а також недосконалість нормативно-організаційного врегулювання даних питань тощо.

Тому, для ефективного управління місцевим боргом доцільним є формування довгострокових програм, основні цілі яких були б спрямовані на попередження та нейтралізацію несприятливих чинників, що знижують кредитний рейтинг відповідних регіонів і фінансову самодостатність територіаль-

них громад, а також на вибір оптимальних шляхів їх досягнення. Водночас у процесі реалізації тактичних завдань повинні застосовуватись найбільш прийнятні в сучасних умовах методи управління місцевим боргом за результатами проведеного моніторингу і оцінки боргових зобов'язань.

### ВИСНОВКИ

Основною метою механізму управління місцевим боргом є забезпечення платоспроможності регіону, тобто можливостей погашення заборгованостей за рахунок реальних джерел, і сприяння його соціально-економічного розвитку. Це вимагає від органів місцевої влади дієвих заходів із сприяння розвитку ринку місцевих запозичень. Зокрема, в даному контексті – створення сприятливого інвестиційного клімату в регіоні, умов для ефективного використання місцевих запозичень, стимулювання потенційних інвесторів муніципальних цінних паперів, посилення фінансової дисципліни щодо погашення боргових зобов'язань.

Таким чином, для подальшого вдосконалення механізму управління місцевим боргом у контексті всіх етапів його здійснення важливим є:

- розробка довго- та середньострокових стратегій управління місцевим боргом, що дасть змогу ефективно спрямовувати управлінські дії та приймати відповідні рішення для стабільного економічного розвитку регіону;
- вдосконалення нормативно-правового забезпечення щодо регулювання відносин у процесі управління місцевим боргом;
- підвищення кредитного рейтингу відповідного регіону;
- детальна оцінка на стадії планування нових місцевих запозичень конкретних інвестиційних проектів стосовно їх доцільності та ефективності у майбутньому;
- забезпечення прозорості відбору інвестиційних проектів, своєчасність їх реалізації;
- здійснення попередньої оцінки ймовірних ризиків та створення системи попередження їхнього негативного впливу щодо управління місцевим боргом з метою своєчасної мінімізації;
- забезпечення вчасного та у запланованих обсягах погашення та обслуговування місцевого боргу,
- оптимізація структури місцевого боргу відповідно до можливостей його погашення у регіоні;
- стабілізація політичної та економічної ситуації в регіоні, що сприятиме зростанню довіри інвесторів, населення до місцевої влади;

– забезпечення скоординованої діяльності усіх суб'єктів управління місцевим боргом з метою ефективної реалізації на місцевому рівні як фінансової політики загалом, так і боргової політики зокрема.

### Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу до док.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Інформація про стан місцевих боргів в Україні за 2012–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir>
3. Звіт про виконання місцевих бюджетів України за 2010–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir>
4. Дяченко С.А. Розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування шляхом розвитку ринку муніципальних запозичень / С.А. Дяченко // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – №19. – С. 110–114.
5. Лапшина Т. В. Застосування методу аналізу ієрархій в управлінні місцевим боргом / Т.В. Лапшина // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2011. – №5. – С.47–53.
6. Луніна І.О. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І.О. Луніна, О.П. Кириленко, А.В. Лучка; [за ред. докт. екон. наук І.О. Луніної]; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – 320 с.
7. Музика І.С. Управління місцевим боргом як механізм забезпечення регіонального розвитку / І.С. Музика // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Проблеми інтеграції України у світовий фінансовий простір. – 2015. – Вип. 1 (105). – С. 98-107.
8. Програма управління державним боргом на 2016 рік. Наказ Міністерства фінансів України №27 від 29.01.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
9. Синютка Н.Г. Ефективність імплементації муніципальної боргової політики Києва: за крок до дефолту / Н.Г. Синютка // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Вип. 11. (Ч. 4). – С. 141–146.
10. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами. Розпорядження Кабінету Міністрів України №774-р від 1.08.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80/page>.