

## ПРИВАТНОПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЗА МІСЦЕВИМИ ЗАПОЗИЧЕННЯМИ

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

**Анотація:** *Визначено засоби забезпечення виконання зобов'язань за запозиченнями органів місцевого самоврядування.*

*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.*

*Висвітлено основні інструменти приватноправового забезпечення виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями.*

**Ключові слова:** місцеві запозичення; зобов'язання; публічно правові засоби забезпечення; приватно-правові засоби забезпечення; гарантія.

### PRIVATE LEGISLATIVE MEANS OF PERFORMANCE OBLIGATIONS FOR LOCAL LOANS

**Summary.** *Means of ensuring the fulfillment of obligations for local government borrowing have been identified.*

*The means of securing the fulfillment of obligations of local borrowings have been divided into public and private. It is determined that public legal means of support are realized by means of normative-organizational, imperative influence on public relations for the purpose of their ordering, protection, development.*

*The main tools of private law enforcement of local borrowings are covered.*

**Keywords:** local borrowings; obligation; public remedies; private legal means of security; guarantee.

Місцеві запозичення є перспективним інструментом залучення додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів, що надають 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. Запозичення органів місцевого самоврядування можуть здійснюватися на внутрішньому ринку, шляхом укладення договорів позики (кредитних договорів) та емісії облігацій місцевих позик, і на зовнішньому ринку.

Здійснення місцевих запозичень пов'язано з рядом ризиків, найбільш значимим з яких є ризик неспроможності виконання боргових зобов'язань. З метою мінімізації ризиків і підвищення надійності та привабливості місцевих запозичень законодавчо закріплюється сукупність публічно-правових та приватноправових засобів забезпечення виконання зобов'язань. Критеріями розмежування є визначення прийомів (способів) впливу на учасників відповідних відносин, а також функціональне призначення та підстави виникнення.

Публічно-правові засоби забезпечення виконання зобов'язань маючи імперативний характер, направлені на закріплення чіткого механізму та умов здійснення запозичень з метою недопущення створення ситуації неспроможності органів місцевого самоврядування виконати свої зобов'язання.

Поряд з публічно-правовими засобами забезпечення виконання кредитних зобов'язань, важлива роль відведена *приватноправовим* засобам. Під якими слід розуміти сукупність заходів, за допомогою яких створюються реальні можливості для задоволення інтересів кредиторів у випадку невиконання або неналежного виконання зобов'язання боржником.

Науковці зазначають, що основною рисою, яка властива зазначеним видам забезпечення, є надання кредиторіві додаткового джерела, резерву, за рахунок якого в разі неспроможності боржника

буде виконано основне зобов'язання. Тобто основною метою є не захист кредитора взагалі, а усунення (зменшення) ризику невиконання певного зобов'язання. Можливість застосування зазначених засобів визначається на стадії погодження умов запозичення.

Положення про порядок здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу, затверджене Рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 29.04.2014 № 578 [1], передбачає що облігації внутрішніх місцевих позик можуть вважатися забезпеченими, якщо емітентом укладаються відповідні договори поруки чи страхування ризиків непогашення основної суми боргу/непогашення основної суми боргу та невиконання доходу за облігаціями або якщо емітенту видається гарантія щодо погашення основної суми боргу/погашення основної суми боргу та виплати доходу за облігаціями.

Зазначена норма стосується лише виконання зобов'язань, що виникають з випуску та розміщення облігацій внутрішніх місцевих позик. Питання ж забезпечення виконання зобов'язань за зовнішніми запозиченнями та запозиченнями, що здійснюються шляхом укладення кредитних договорів, залишаються не врегульованими. Хоча негативні наслідки невиконання зобов'язань за зазначеними запозиченнями є більш значимими для іміджу як позичальника, так і країни в цілому.

Характерними ознаками приватноправових засобів забезпечення виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями є: необхідність залучення в кредитні відносини третьої особи – гаранта: банку, страхової компанії або іншої фінансової установи; необхідність додаткових витрат, пов'язаних з оплатою послуг гарантування виконання зобов'язань; договірний характер відносин між органом місцевого самоврядування та особою, що гарантує виконання зобов'язань.

Отже, використання приватноправових засобів забезпечення може зумовити подорожчання обслуговування місцевих запозичень. Але, з іншого боку, ймовірно є збільшення пропозицій коштів з боку інвесторів і, відповідно, забезпечення масштабних інноваційних проектів та програм.

Важливим є розширення суб'єктів, що можуть надавати додаткове забезпечення: це можуть бути в першу чергу органи влади різних рівнів (коштами відповідно бюджетів різних рівнів), комунальні банки, регіональні (територіальні) інвестиційні фонди та фонди регіонального (територіального) розвитку.

У першому випадку слід виходити з того, що загальним правилом може бути обмежено право органів влади, які фінансуються з одного бюджету, бути гарантом запозичень органів влади, які фінансуються з іншого бюджету. Але виключенням із такого правила можуть бути випадки здійснення так званого консолідованого запозичення на виконання спільних для кількох територіальних громад інвестиційних проектів. У такому разі доречним є перекладання рівномірного або нерівномірного, виходячи з фінансової спроможності того чи іншого бюджету, навантаження на відповідні бюджети, що задіяні у фінансуванні зазначених проектів. Із вказаних позицій розглядається і можливість надання гарантій за рахунок коштів Державного бюджету України за борговими зобов'язаннями місцевих бюджетів у випадку реалізації інвестиційних проектів із залученням централізованих бюджетних ресурсів. За умов реалізації відповідних проектів участь держави як їх співвиконавця в залученні інвестиційного ресурсу через механізм запозичення видається доцільною з погляду значно більшої привабливості державних боргових інструментів порівняно з муніципальними [2, с. 310].

Другий рівень надання гарантій за зобов'язаннями органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок здійснення запозичень, передбачає активізацію в цьому процесі діяльності спеціалізованих фінансових установ (банків) місцевого призначення. При цьому гарантами за такими зобов'язаннями могли б бути: безпосередньо комунальний банк або будь-які інші банки (фінансово-кредитні установи) під зустрічну гарантію комунального банку.

Аналогічні функції могли б виконувати й регіональні (територіальні) інвестиційні фонди та фонди регіонального (територіального) розвитку.

Але не слід залишати поза увагою і той факт, що операції з місцевими запозиченнями пов'язані зі значними ризиками і для місцевого бюджету та територіальної громади в цілому. Чинне законодавство не містить достатніх механізмів для захисту інтересів територіальної громади від неефективного і нераціонального використання органами місцевого самоврядування права здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії.

Тому постала гостра необхідність врегулювання проблемних питань, пов'язаних із неплатоспроможністю позичальника – органу місцевого самоврядування, а саме: попередження місцевих дефолтів; розробку чітких процедур визначення комунальних об'єктів, що можуть виступати

як забезпечення виконання зобов'язань; визначення порядку реорганізації і врегулювання боргових вимог кредиторів; мінімізація ризиків для територіальної громади.

Тому вважаємо за необхідне утворення таких джерел забезпечення виконання зобов'язань, які не спричинять руйнівний вплив на економічний розвиток території.

Можливості формування додаткових джерел гарантування розглядалися багатьма вченими. І.І. Розпутенко однією з перших визначила можливість формування спеціальних страхових фондів (фонд обслуговування боргу бюджету органу місцевого самоврядування; гарантійний фонд облігаційної позики, сформований із майна органу місцевого самоврядування; заставний фонд позики, сформований із майна підприємств – отримувачів коштів з облігаційної позики) [3].

І.Б. Заверуха пропонує формувати спеціальні страхові фонди, що за своїм призначенням та особливостями правового регулювання багато в чому будуть збігатися з фондами гарантування вкладів фізичних осіб. Водночас за суб'єктивним складом, предметом регулювання ці фонди будуть розрізнятися принципово. Якщо при гарантуванні повернення коштів, які отримані в режимі публічних боргових зобов'язань, безпосереднім позичальником є держава або територіальні громади, то при гарантуванні вкладів фізичних осіб держава виступає як гарант по зобов'язаннях інших учасників правовідносин (банків, фінансово-кредитних установ тощо) [4, с. 107–108].

З огляду на зазначене, пропонуємо в спеціальному фонді місцевого бюджету, а краще у вигляді позабюджетного фонду (із застереженням того, що згідно із БКУ сьогодні в Україні це заборонено) створити окремий резервний фонд, кошти якого можна буде використовувати як забезпечення виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями. До якого було б необхідно закріпити надходження від: профіциту місцевого бюджету; часткової плати за розміщення тимчасово вільних коштів місцевого бюджету; добровільних внесків юридичних та фізичних осіб; плати за надання місцевих гарантій.

Ці заходи допоможуть знизити ризики, пов'язані із запозиченнями до місцевих бюджетів, та покращити фіскальну дисципліну, що створить умови для лібералізації ринку місцевих запозичень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 29.04.2014 № 578 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0570-14#Text>
2. Диба О.М. Механізм залучення зовнішніх ресурсів формування інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів / О.М. Диба, В.В. Крук // Вісник ДонНУЕТ. Серія: Економічні науки. – 2010. – № 3 (47). – С. 306–314.
3. Розпутенко І.І. Розвиток позик органів місцевого самоврядування в перехідний період : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / І.І. Розпутенко. – К., 2003. – 20 с.
4. Заверуха І.Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України : дис. на здобуття наук. ступеня доктора юридичних наук : спец. 12.00.07 / І.Б. Заверуха. – Л., 2007. – 441 с.

**Фокиша Лілія Володимирівна**, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, м.Дніпро, [lilya.foksha@gmail.com](mailto:lilya.foksha@gmail.com)

**Foksha Lilia V.**, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil Law, Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro, [lilya.foksha@gmail.com](mailto:lilya.foksha@gmail.com)