

## ПОНЯТТЯ ТА ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ НАДАННЯ ГАРАНТІЙ ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Статтю присвячено аналізу такого напрямку фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, як надання на платній основі гарантій суб'єктам господарювання комунальної форми власності щодо виконання їхніх боргових зобов'язань. Проаналізовано та визначено характерні риси й особливості цього напрямку діяльності органів місцевого самоврядування. Досліджено нормативно-правову базу, визначено недоліки та прогалини в законодавстві, що регулює надання місцевих гарантій, а також запропоновано шляхи вирішення й усунення цих прогалин.*

**Ключові слова:** фінансова діяльність органів місцевого самоврядування, надання гарантій за кредитами комунальних суб'єктів господарювання, місцева гарантія, гарантійне зобов'язання.

### I. Вступ

Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування та Закон України "Про місцеве самоврядування" закріплюють положення про те, що функціонування місцевого самоврядування в Україні здійснюється на засадах самостійності та фінансової незалежності. Фінансова самостійність є передумовою виконання функцій і завдань, які покладені на органи місцевого самоврядування, та виражається у володінні й самостійному розпорядженні цими органами своїми фінансовими ресурсами.

Однак видатки цих органів часто перевищують доходи, що створює постійну дефіцитність місцевих бюджетів та унеможливує повне виконання цими органами своїх завдань і функцій. Така ситуація спонукає органи місцевого самоврядування до пошуку різних джерел наповнення дохідної частини бюджетів, використовуючи надані законодавством повноваження у сфері фінансової діяльності. Тому поряд з такими традиційними напрямками фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, як бюджетна та податкова, стає актуальною й більш необхідною, що сприяє наповненню дохідної частини місцевого бюджету, фінансова діяльність у сфері надання на платній основі гарантій за кредитами комунальних суб'єктів господарювання.

Гарантії місцевого самоврядування досліджували й характеризували такі вчені-економісти та юристи (фінансисти й конституціоналісти), як: О.Д. Василик, Л.К. Воронова, О.П. Кириленко, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, І.О. Луніна, О.А. Музика-Стефанчук, В.М. Опарін, О.П. Орлюк, А.В. Петриків,

В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, І.С. Щebetун та ін.

Такий вид гарантій органів місцевого самоврядування, як надання на платній основі гарантії за кредитами комунальних суб'єктів господарювання, вчені не характеризували та не аналізували, а тільки вказували як одне з можливих джерел поповнення дохідної частини місцевого бюджету та як певне право органів місцевого самоврядування.

Тому вважаємо за доцільне та необхідне дослідити механізм надання органами місцевого самоврядування гарантій за кредитами суб'єктів комунальної форми власності, а також визначити й охарактеризувати особливості та порядок надання цих гарантій.

### II. Постановка завдання

Метою статті є визначення понять "гарантії місцевого самоврядування" та "фінансова діяльність органів місцевого самоврядування щодо надання гарантії за кредитами комунальних суб'єктів господарювання"; виявлення характерних рис та особливостей надання таких місцевих гарантій, а також прогалин і недоліків, що існують у законодавстві, яке регулює порядок надання місцевих гарантій, та шляхи вирішення цих прогалин.

### III. Результати

Аналіз гарантій за кредитами комунальних суб'єктів господарювання, що надаються органами місцевого самоврядування, варто розпочати із загального розуміння гарантії місцевого самоврядування їх системи. Найчастіше під гарантіями місцевого самоврядування розуміють "економічні, політичні, правові умови й засоби повної й ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування за-

вдань і функцій місцевого самоврядування” [10].

М.І. Корнієнко зазначає, що “гарантії місцевого самоврядування – це комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується реальне здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами й органами місцевого самоврядування, а також захист права на місцеве самоврядування” [11, с. 85–114].

Метою гарантій місцевого самоврядування є сприяння безперешкодному й ефективному вирішенню питань місцевого значення органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Стосовно видової класифікації гарантій місцевого самоврядування, то серед учених досі немає єдиної думки стосовно видів гарантій. Так, найпоширенішою й традиційною вважають класифікацію гарантій як загальних і спеціально-юридичних [12]. До загальних гарантій зараховують міжнародно-правові, конституційні, політичні, економічні та духовні [13, с. 23–26]. Щодо виокремлення спеціально-юридичних гарантій, то більшість учених вважає, що їх варто розуміти як правові засоби забезпечення організації та функціонування місцевого самоврядування [13, с. 23–26].

Надзвичайно важливими гарантіями місцевого самоврядування є економічні гарантії. Їх складовою слід вважати саме гарантію фінансової самостійності місцевого самоврядування, яка покликана забезпечити нормальне функціонування місцевого самоврядування. Одним із проявів цієї гарантії є здійснення органами місцевого самоврядування фінансової діяльності щодо надання на платній основі гарантій за кредитами підприємств, установ та організацій комунальної форми власності.

Правовими основами діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання гарантій щодо виконання боргових зобов'язань комунальних суб'єктів господарювання є Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. [1], Закон України “Про місцеве самоврядування” від 21.05.1997 р. [2], Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій” від 14.05.2012 р. [3]., Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій” від 25.07.2012 р. [4]. та інші підзаконні нормативно-правові акти.

Так, Бюджетний кодекс України передбачає, що місцеві гарантії надаються суб'єктам господарювання комунальної форми власності щодо виконання їхніх боргових зобов'язань. Так, наприклад, Одеська міська рада відповідно до своїх рішень виступає гарантом за кредитами таких підприємств:

Комунального підприємства “ОДЕСМІСЬКЕ-ЛЕКТРОТРАНС” від 09.10.2008 р. [6]; Комунального підприємства “Теплопостачання міста Одеси” від 09.10.2008 р. [7]; Комунального підприємства “Агентство програм розвитку Одеси” від 09.04.2009 р. [8]; Комунального підприємства “Теплопостачання міста Одеси” від 07.07.2009 р. [9]. У Бюджетному кодексі України також визначено коло суб'єктів гарантій, деякий порядок їх надання та виконання, а також встановлено граничні обсяги гарантій [1].

Закон України “Про місцеве самоврядування” також закріплює право органів місцевого самоврядування виступати гарантами кредитів комунальних суб'єктів господарювання [2]. Аналіз інших нормативно-правових актів, особливо таких, які регулюють сферу місцевих запозичень, дає змогу зробити висновок, що в цих нормативно-правових актах поняття гарантії щодо виконання боргових зобов'язань комунальних суб'єктів господарювання, процедура надання цих гарантій органами місцевого самоврядування не визначаються.

Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій” від 14.05.2012 р. визначає та закріплює відомості, які повинні містити рішення міської ради про надання місцевої гарантії, умови та порядок погодження надання місцевої гарантії за кредитами з Міністерством фінансів і Кабінетом Міністрів України [3].

Однак законодавчого акта, який би регулював сферу, процес та механізм надання гарантій за кредитами органами місцевого самоврядування, в Україні немає. Що, на нашу думку, негативно впливає на законність процедури надання гарантій та на своєчасність повернення грошових коштів за гарантіями. У 2006 р. в діяльності державних органів щодо прийняття єдиного законодавчого акта та вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює цю сферу діяльності, відбувались певні позитивні зрушення – це була розробка Міністерством фінансів України проекту Закону України “Про місцеві запозичення і місцеві гарантії”, в якому подано основні визначення понять, що стосуються місцевих гарантій, механізм і чіткі правила їх надання [5]. Однак, на жаль, цей проект досі залишається проектом.

Виходячи з аналізу нормативно-правових актів, вважаємо можливим запропонувати таке визначення: фінансова діяльність органів місцевого самоврядування щодо надання гарантій за кредитами комунальних суб'єктів господарювання – це здійснення ними відповідно до рішення місцевої ради діяльності у вигляді взяття на себе оформленого в письмовій формі грошового зобов'язання за кредитами комунальних

суб'єктів господарювання, здійснення на користь кредитора платежів в обсязі, визначеному умовами надання гарантії, та повернення грошових коштів кредитору в разі невиконання позичальником зобов'язань.

Аналіз законодавства дає змогу зазначити, що діяльність органів місцевого самоврядування щодо надання місцевих гарантій за кредитами характеризується певними ознаками та особливостями, які відрізняють їх від інших видів гарантій, а саме:

1) гарантії надаються тільки відповідно до рішення місцевої ради, в якому закріплено дозвіл на отримання певним комунальним суб'єктом господарювання кредиту та підтверджено факт надання цьому суб'єкту місцевої гарантії в разі настання гарантійного випадку, а також вказано порядок надання гарантії;

2) обов'язковою умовою надання місцевої гарантії є укладення договору між відповідним місцевим фінансовим органом та комунальним суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань;

4) обсяг та умови надання місцевої гарантії обов'язково повинні бути погоджені з Міністерством фінансів України в письмовому вигляді. Міністерство фінансів протягом 20 робочих днів повинно прийняти рішення про погодження обсягу та умов надання місцевої гарантії або про вмотивовану відмову, яке доводиться до відома міської ради, а також воно у місячний строк повинно подати зазначене рішення на розгляд Кабінету Міністрів України для його схвалення;

5) суб'єктом отримання гарантій є тільки комунальні підприємства, установи, організації відповідної територіальної громади.

Бюджетний кодекс України встановлює, що:

1) гарантії надаються тільки з метою розвитку комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозбережних технологій та інвестиційних проектів;

2) місцеві гарантії, як і інші види гарантій, надаються на умовах платності, строковості, майнового та іншого забезпечення виконання зобов'язань законним способом. Однак, на відміну від інших гарантій, розмір та вид такого майнового забезпечення визначає міська рада;

3) за договором гарантії може бути передбачена правова можливість гаранта на договірне списання банком коштів з рахунків суб'єкта господарювання на користь гаранта;

4) місцеві гарантії не надаються для забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, якщо безпосереднім джерелом повернення кредитів (позик) передбачено кошти місцевого бюджету, крім боргових зобов'язань, що виникають за креди-

тами (позиками) від міжнародних фінансових організацій;

5) граничний обсяг грошових коштів, що можуть виділятися для надання місцевих гарантій, визначаються на кожний бюджетний період рішенням про місцевий бюджет;

6) протягом строку дії договору про місцеву гарантію міські ради передбачають у відповідному рішенні про місцевий бюджет кошти на виконання гарантійних зобов'язань з платежів, термін сплати яких настає у відповідному бюджетному періоді. При цьому такі кошти передбачено: щодо забезпечених гарантією договорів, за якими вже настав гарантійний випадок, в обсязі, що дорівнює сумі платежів за цими договорами; щодо інших забезпечених гарантією договорів – не менше ніж 50% сум платежів за цими договорами;

7) прострочена заборгованість суб'єкта господарювання перед територіальною громадою міста за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, стягується з такого суб'єкта господарювання органами державної податкової служби відповідно до Податкового кодексу України;

8) місцеві ради можуть встановлювати порядок продажу прав вимоги погашення простроченої більше трьох років заборгованості за кредитами (позиками), залученими під місцеві гарантії [1, ст. 17, 18].

Діяльність органів місцевого самоврядування щодо надання гарантій за кредитами комунальних суб'єктів господарювання, з одного боку, забезпечує збільшення дохідної частини місцевого бюджету у вигляді отримання певних доходів від цієї діяльності, що позитивно впливає на розвиток міст, сіл та селищ. Однак, з іншого боку, у разі настання гарантійного випадку – впливає на зменшення дохідної частини та збільшення видаткової частини місцевого бюджету у вигляді збільшення суми місцевого боргу, що, у свою чергу, впливає на можливість повної реалізації й виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань і функцій. Доходами від надання місцевих гарантій є грошові кошти, які сплачуються комунальним суб'єктом господарювання до місцевого бюджету у вигляді:

1) плати за надання цьому суб'єкту гарантії;

2) відшкодування цим суб'єктом витрат місцевого бюджету, що пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань органами місцевого самоврядування;

3) пені за прострочення відшкодування зазначених витрат. Пеня нараховується за кожний день прострочення сплати заборгованості в національній валюті з розрахунку 120% річних облікової ставки Національного банку України за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим Націона-

льним банком України на день нарахування пені [1, ст. 17].

Загальний граничний обсяг гарантованого місцевого боргу, без урахування гарантійних зобов'язань за кредитами, наданими міжнародними фінансовими організаціями, визначається та закріплюється в Бюджетному кодексі України.

Для того, щоб фінансова діяльність органів місцевого самоврядування щодо надання гарантій за кредитами суб'єктів комунальної форми власності здійснювалася ефективно та законно, вона повинна певним чином контролюватися як з боку місцевої влади, так і з боку державної влади. Наприклад, одним з елементів прояву такого контролю є ведення відповідно до законодавства Міністерством фінансів України Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій. Цей реєстр має на меті забезпечення дотримання граничних обсягів місцевих гарантій і місцевого боргу й містить відомості про здійснені місцеві запозичення та надані місцеві гарантії за кредитами. Для реєстрації наданих місцевих гарантій у Реєстрі місцевих запозичень і місцевих гарантій міської ради подають у десятиденний строк після укладення договору про надання гарантії за кредитом Міністерству фінансів завірені в установленому порядку копії договорів, виконання зобов'язань за якими забезпечено гарантіями, та договорів про погашення заборгованості позичальника перед територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань, а також зміни істотних умов таких договорів [3].

#### IV. Висновки

Виходячи з вищезазначеного та на підставі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування щодо надання гарантій за кредитами комунальних суб'єктів господарювання, вважаємо, що у сфері законодавчого регулювання цієї діяльності існують певні недоліки та прогалини, що негативно впливають на законність процедури надання гарантій і на своєчасність повернення грошових коштів за гарантіями. Це такі недоліки, як:

1) відсутність законодавчого нормативно-правового акта, який би регулював механізм надання гарантій за кредитами органами місцевого самоврядування;

2) Закон України "Про місцеве самоврядування" встановлює, що суб'єктом надання місцевих гарантій є органи місцевого самоврядування, а Бюджетний кодекс України вказує, що ними є територіальна громада. Разом з тим, у Бюджетному кодексі України зазначено, що рішення щодо надання гарантій приймає міська рада, тобто фактичним суб'єктом є органи місцевого самоврядування. Територіальна громада не бере уча-

сті в наданні гарантій, однак у разі настання гарантійного випадку та невиконання органами місцевого самоврядування своїх грошових зобов'язань за гарантією саме вона, за законодавством, є відповідальною за виконання наданих гарантій. У законодавстві механізму притягнення до відповідальності територіальної громади не передбачено, тому відповідальними повинні буди органи місцевого самоврядування, адже вони приймають рішення щодо надання гарантій;

3) Бюджетним кодексом України закріплено, що гарантії надаються на платній основі, розмір цієї плати вказують у відповідному рішенні міської ради, однак не встановлено мінімальну суму плати за надання місцевої гарантії;

4) граничний обсяг надання місцевих гарантій визначають на кожний бюджетний рік рішенням про місцевий бюджет, тобто на розсуд міської ради. Однак розмір граничного обсягу надання таких гарантій законодавством не закріплено.

Отже, пропонуємо такі шляхи усунення вищезазначених недоліків та прогалин:

1) доопрацювати та прийняти розроблений ще у 2006 р. проект Закону України "Про місцеві запозичення і місцеві гарантії" [5], в якому буде закріплюватися механізм та чіткі правила надання гарантій, а також визначено суб'єкта надання гарантій, розмір плати за отримання гарантії тощо. Ухвалення цього законодавчого акта, на нашу думку, забезпечить зниження ризиків невиконання місцевими органами своїх зобов'язань, а також допоможе вдосконалити цей напрям фінансової діяльності органів місцевого самоврядування;

2) внести зміни до ст. 17 Бюджетного кодексу України:

а) закріпити в ньому, що суб'єктом надання місцевих гарантій та виконання гарантійних зобов'язань є не територіальна громада, а органи місцевого самоврядування;

б) для забезпечення принципу об'єктивності й унеможливлення використання місцевих гарантій у корупційних цілях визначити на законодавчому рівні та закріпити: мінімальну суму плати за надання місцевої гарантії, від якої буде відштовхуватися міська рада при визначенні розміру цієї плати; постійну й конкретну суму грошових коштів граничного обсягу надання гарантій. Таке обмеження з боку держави дасть можливість певною мірою контролювати обсяг гарантованого місцевого боргу та не допускати збільшення цього обсягу.

#### Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. – Х. : Одиссей, 2011. – 128 с. – Ст. 17, 18, 74
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. //

- Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 70.
3. Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2012 р. № 541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF>.
  4. Про затвердження Порядку ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій : Наказ Міністерства фінансів України від 25.07.2012 р. № 866 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1375-12>.
  5. Про місцеві запозичення і місцеві гарантії : Проект Закону України від Міністерства фінансів України від 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=60176&cat\\_id=309408](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=60176&cat_id=309408).
  6. Про надання дозволу КП “ОДЕСМІСЬК-ЕЛЕКТРОТРАНС” на отримання кредиту в “Європейському Банку Реконструкції та Розвитку” для оновлення рухомого складу та реконструкції об’єктів міського електротранспорту : Рішення Одеської міської ради від 09.10.2008 р. № 3415-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/17495/>.
  7. Про надання дозволу КП “Теплопостачання міста Одеси” на отримання кредиту в “Європейському Банку Реконструкції та Розвитку” для вдосконалення та ремонту систем теплопостачання міста Одеси : Рішення Одеської міської ради від 09.10.2008 р. (зі змінами та доповненнями від 13.07.2010 р.) № 3414-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/17374/>.
  8. Про підтримку участі комунального підприємства “Агентство програм розвитку Одеси” у реалізації “відкритого компонента” спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту “Розвиток міської інфраструктури” : Рішення Одеської міської ради від 09.04.2009 р. № 4176-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/20470/>.
  9. Про надання дозволу Комунальному підприємству “Теплопостачання міста Одеси” на отримання кредиту в “Північному інвестиційному банку (НІВ)” : Рішення Одеської міської ради від 07.07.2009 р. № 4413-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/22016/>.
  10. Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні / П.Д. Біленчук, В.І. Кравченко, В.М. Підмогильний. – К. : Атака, 2000. – 304 с.
  11. Корнієнко М.І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування // Муніципальне право України / М.І. Корнієнко ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 85–114.
  12. Кравченко В.В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітнік. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
  13. Щебетун І.С. Організаційно-правові гарантії в системі гарантій місцевого самоврядування / І.С. Щебетун // Правничий часопис Донецьк. ун-ту. – 2001. – № 1 (6). – С. 23–26.

Стаття надійшла до редакції 23.01.2013.

---

**Березовская С.В. Понятие и проблемные вопросы предоставления гарантий как одно из направлений финансовой деятельности органов местного самоуправления**

*Статья посвящена анализу такого направления финансовой деятельности органов местного самоуправления, как предоставление на платной основе гарантий субъектам хозяйствования коммунальной формы собственности относительно выполнения их долговых обязательств. Анализируются и определяются характерные черты и особенности этого направления деятельности органов местного самоуправления. Исследуется нормативно-правовая база, определяются недостатки и пробелы в законодательстве, регулирующем предоставление местных гарантий, а также определяются и предлагаются пути устранения данных пробелов.*

**Ключевые слова:** финансовая деятельность органов местного самоуправления, предоставление гарантий по кредитам коммунальных субъектов хозяйствования, местная гарантия, гарантийное обязательство.

**Berezovskaja S. The concept of the problematic issues and the provision of guarantees as one of the areas of the financial activities of the local self-government**

*This article is dedicated to the such direction of the local government's financial activities as accordance of the guarantees on the paid basis for municipal business institutions for fulfilling their debt commitments. The main traits and features of this direction of local government is analyzed. The researching of legislation was made. It helped to find out all the defects and lacunas and also to suggest their solutions.*

**Key words:** financial activities of local governments, providing guarantees for loans of municipal business institutions, municipal guarantee, guarantee obligation.