

**ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

**ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

БУРЯК ІРИНА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 347.73:336.14]:354(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ ГАРАНТІЙ

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ І.В. Буряк

Науковий керівник: **Касьяненко Любов Михайлівна**, доктор юридичних наук,
професор

Ірпінь 2019

АНОТАЦІЯ

Буряк І. В. Фінансово-правове регулювання місцевих гарантій. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Університет державної фіскальної служби України. – Ірпінь, 2019.

Дисертація є комплексним правовим дослідженням, у якому проаналізовані теоретичні та практичні проблеми фінансово-правового регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері місцевих гарантій. Її наукова новизна конкретизується в таких науково-теоретичних положеннях, висновках і пропозиціях.

Зокрема, визначено зміст поняття «місцева гарантія» як форми публічної допомоги суб'єктам комунального сектору економіки, що функціонують у межах території, на яку поширюються повноваження гаранта, та «міське гарантійне зобов'язання», що трактується як обов'язок гаранта (Автономної Республіки Крим, обласної ради (спільноти територіальних громад області) або територіальної громади міста перед кредитором (бенефіціаром) у разі настання гарантійного випадку виплатити суму гарантії;

Визначено, що до ознак місцевого гарантійного зобов'язання належать такі:

- 1) виникає на підставі рішення про надання місцевої гарантії та договору місцевої гарантії;
- 2) зобов'язаною стороною місцевого гарантійного зобов'язання виступає безпосередньо Автономна Республіка Крим, спільнота територіальних громад області (в особі обласної ради) та територіальна громада міста, які діють в особі відповідно Верховної ради Автономної Республіки Крим, обласної ради чи міської ради;
- 3) забезпечується зобов'язання позичальників, якими виступають виключно резиденти, суб'єкти комунального сектору економіки;
- 4) зобов'язання виникає щодо кредитора, який може бути як внутрішній, так і зовнішній;
- 5) виникає на підставі правочину, що оформляється в письмовому вигляді (договору місцевої гарантії);
- 6) йому передуює підписання договору між відповідним місцевим

фінансовим органом та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед територіальною громадою міста (Автономною Республікою Крим, обласною радою) за виконання гарантійних зобов'язань; 7) може повністю або частково забезпечувати виконання позичальником його зобов'язань; 8) виникає щодо зобов'язання позичальника, елементом якого є цільове використання коштів переважно на реалізацію відповідного інвестиційного проекту, мета якого обмежена законом, і як виняток, що стосується обласних місцевих гарантій, – для реалізації проектів будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення.

Встановлено, що у суспільних відносинах з надання місцевих гарантій фігурують три суб'єкти: 1) кредитор (бенефіціар); 2) позичальник (принципал); 3) гарант.

Гарантами у правовідносинах місцевих гарантії виступають: 1) Автономна Республіка Крим; 2) спільнота територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад області; 3) територіальна громада міста.

Запропоновано для визначення суб'єкта гарантійних зобов'язань, що виникають у результаті надання місцевої гарантії обласною радою, застосовувати термін «спільнота територіальних громад області», що охоплює об'єднані спільним інтересом у межах області територіальні громади сіл, селищ, міст та об'єднані територіальні громади.

Обґрунтовано необхідність у визнанні та закріпленні на законодавчому рівні суб'єктами надання місцевих гарантій міських рад, що представляють такий вид об'єднаних територіальних громад, як міські територіальні громади, і районних рад, які діють від імені спільноти територіальних громад району (об'єднаних спільним інтересом територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад, що функціонують у межах району);

Зазначено, що позичальниками у відносинах місцевої гарантії виступають суб'єкти комунального сектору економіки, та охарактеризовано їх види залежно від

зв'язку з гарантом (підпорядкованості), форми власності та організаційно-правової форми.

Обґрунтовано думку про недоцільність надання місцевої гарантії акціонерному товариству (ТОВ) з меншим обсягом корпоративних прав територіальної громади, ніж 50 відсотків, без бюджетної програми та проведення відповідного конкурсу. Запропоновано зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» з метою його узгодження зі ст. 17 БК України.

Запропоновано виокремлювати такі види місцевих гарантій за напрямом їх забезпечення: 1) внутрішні місцеві гарантії забезпечення виконання зобов'язань теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії; 2) внутрішня місцева гарантія для забезпечення виконання мирової угоди, укладеної між комунальним підприємством і кредитором; 3) внутрішня місцева гарантія виконання зобов'язання суб'єктом комунального сектору економіки, що виникає в результаті одержання поворотної фінансової допомоги, що надається фінансовою установою; 4) внутрішня місцева гарантія виконання зобов'язання суб'єкта комунального сектору економіки за субкредитом, що надається державою за рахунок залучених від міжнародних фінансових організацій коштів; 5) зовнішня місцева гарантія, що надається міжнародній фінансовій організації для забезпечення повернення кредитів, що одержує суб'єкт комунального сектору економіки.

Проаналізовано зарубіжний досвід правового регулювання суспільних відносин у сфері місцевих гарантій та виділено дві моделі надання муніципальних гарантій: 1) гарантії муніципалітетів; 2) гарантії, що надаються гарантійними агентствами, створеними за участю муніципалітетів, які уповноважені на надання гарантій. Констатовано, що за нетривалий період розвитку інституту місцевих гарантій в Україні запроваджено більшість його сучасних елементів, проте практично відсутній досвід формування на державному та місцевому рівнях гарантійних агентств, передумови створення яких передбачені у ст. 201 ГК України. Висловлено думку, що застосування французької моделі правового

регулювання у сфері місцевих гарантій сприятиме подальшому розвитку таких правовідносин і в Україні.

У дисертації приділено увагу питанням кредитного рейтингування суб'єктів правовідносин у сфері місцевих гарантій. Визначено, що територіальні громади міст (міські ради), регіони (обласні ради) зацікавлені в отриманні кредитного рейтингу, якщо ухвалюють рішення залучати для реалізації інвестиційних проєктів кредити (позики) безпосередньо чи до суб'єктів комунального сектору економіки, оскільки це спрощує пошук інвестора та сприяє зниженню відсоткових ставок за кредитом.

На підставі проведеного аналізу визначено доцільним доповнити ст. 4¹ Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» окремим абзацом, де закріпити обов'язок проходити кредитне рейтингове оцінювання суб'єктами, які здійснюють зовнішні місцеві запозичення чи надання зовнішніх місцевих гарантій.

У роботі удосконалено обґрунтування пріоритету фінансово-правового регулювання суспільних відносин у сфері місцевих гарантій над приватноправовим та визначено коло фінансово-правових відносин, що є предметом правового регулювання інституту місцевих гарантій.

Визначено, що місцеві гарантії виникають на підставі рішення про їх надання, яке обумовлює оформлення одного чи трьох договорів, а у разі надання місцевих гарантій виконання зобов'язань за субкредитами, що надаються державою за рахунок залучених від міжнародних фінансових організацій коштів, – п'яти договорів.

Розкрито та обґрунтовано правові критерії допустимості надання місцевих гарантій, зокрема: 1) граничного (загального) обсягу місцевого боргу та гарантованого АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу; 2) мети; 3) відповідності позичальника (принципала) – суб'єкта комунальної економіки ряду вимог; 4) відповідності інвестиційного проєкту вимогам законодавства; 5) відповідності проєктів рішення про надання місцевої гарантії та договору місцевої гарантії законодавству; 6) попереднього погодження з Міністерством фінансів України проєкту рішення про надання місцевої гарантії;

7) відповідності джерела погашення зобов'язання перед територіальною громадою як гарантом;

Зроблено висновок, що критерії допустимості надання місцевих позик мають бути систематизовані і закріплені в БК України, а також визначено доцільним запровадження, як критерію надання місцевої гарантії, відсутність накладення на територіальну громаду обмеження, передбаченого ч. 8 ст. 74 БК України, а саме позбавлення права «здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років».

Зазначено, що фінансовий інститут місцевих гарантій є складним, охоплює інститут фінансового процесу у сфері місцевих гарантій, що складається з окремих процедур, що об'єднуються у стадії, а ті – в етапи. До основних етапів, що об'єднують нормотворчі та регулятивні процедури, належать такі: 1) надання місцевої гарантії; 2) реалізація гарантійного зобов'язання, що виникає з моменту надання місцевої гарантії; 3) відшкодування простроченої заборгованості позичальником кредиту (позики), забезпеченого місцевою гарантією. Охоронні процедури можна розмежувати на: 1) контрольні; 2) неюрисдикційні: а) пов'язані з розглядом спорів у позасудовому (адміністративному порядку); б) пов'язані з притягненням до фінансової відповідальності; 3) юрисдикційні, пов'язані з розглядом спорів в судовому порядку.

У дисертаційній роботі дістали подальшого розвитку положення щодорозмежування суб'єкта надання місцевих гарантій та гаранта у відносинах місцевої гарантії як сторони місцевого гарантійного зобов'язання та – положення про те, що всі місцеві гарантії України оформлюються рішенням про їх надання у письмовій договірній формі, характеризуються наявністю у гаранта права регресної вимоги до принципала (позичальника) та чітко визначеним бенефіціаром у момент їх надання.

Проведено класифікацію видів місцевих гарантій за такими критеріями: 1) валютою надання; 2) метою (напрямом) гарантування; 3) терміном надання; 4) правовим статусом кредитора (наявність статусу резидента); 5) умовами вступу в дію гарантії; 6) платністю; 7) забезпеченістю; 8) напрямом забезпечення;

Ключові слова: місцева гарантія, фінансово-правове зобов'язання, місцеве гарантійне зобов'язання, місцевий гарантійний борг, гарант, бенефіціар, принципал, інвестиційний проєкт, прострочена заборгованість, фінансовий контроль.

ABSTRACT

Buriak I. V. Financial and legal regulation of local guarantees. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. – University of the State Fiscal Service of Ukraine. – Irpin, 2019.

The dissertation is a complex legal study, which analyzes theoretical and practical problems of financial and legal regulation of social relations that arise in the field of local guarantees. Its scientific novelty is specified in such scientific and theoretical provisions, conclusions and proposals.

In particular, the content of the concept of «local guarantee» is defined as a form of public assistance to subjects of the communal sector of the economy operating within the territory to which the guarantor is entitled, and «local guarantee obligation», which is understood as the obligation of the guarantor (the Autonomous Republic of Crimea, the Regional Council (the community of territorial communities of the region) or the territorial community of the city to the creditor (beneficiary) in the case of a guarantee event to pay the amount of the guarantee.

It is determined that the characteristics of the local guarantee obligation include: 1) it arises on the basis of the decision to grant a local guarantee and the contract of a local guarantee; 2) the obliged party of the local guarantee obligation is the Autonomous Republic of Crimea, the community of territorial communities of the region (represented by the Regional Council) and the territorial community of the city, which act in the person of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, the Regional Council or the City Council; 3) the obligations of borrowers, acting exclusively as residents, subjects of the communal sector of the economy are ensured; 4) the obligation arises for the creditor, which may be both internal and

external;5) it arises in the course of the transaction, which shall be executed in writing (local guarantee agreement);6) it is preceded by the signing of an agreement between the appropriate local financial body and the economic entity on repayment of the debt of the economic entity to the territorial community of the city (the Autonomous Republic of Crimea, the Regional Council) for performance of guarantee obligations;7) it may ensure in whole or in part that the borrower fulfils its obligations;8) it arises regarding the borrower's obligation, the element of which is the targeted use of funds mainly for the implementation of the relevant investment project, the purpose of which is limited by law, and as an exception concerning regional local guarantees – for the implementation of projects of construction, reconstruction, capital repair of public roads of the state and local importance.

It is found out that in public relations with the provision of local guarantees, there are three entities: 1) a creditor (beneficiary); 2) the borrower (principal); 3) the guarantor.

The guarantors in the legal relations of local guarantees are: 1) the Autonomous Republic of Crimea; 2) the community of territorial communities of villages, towns, cities and united territorial communities of the region; 3) the territorial community of the city.

It is proposed to use the term «community of territorial communities of the region» to define the subject of guarantee obligations arising as a result of the provision of local guarantee by the Regional Council, covering the territorial communities of villages, towns, cities and the united territorial communities united by a common interest within the region.

It is proved the need to recognize and legislate as the subject of local guarantees of City Councils representing the form of united territorial communities, such as the territorial communities of the city, and the District Councils, which act on behalf of the community of territorial communities of the area (united by the common interest of the territorial communities of villages, towns, cities and united territorial communities operating within the area).

It is ascertained that the subjects of the municipal sector of the economy act as borrowers in the local guaranty relations, and their types are represented depending on their

relationship with the guarantor (subordination), form of ownership and organizational-legal form.

It is proved the opinion that it is not appropriate to provide a local guarantee to a joint-stock company (LLC) with less corporate rights of the territorial community than 50 percent, without a budget program and holding a corresponding competition. Amendments to the Law of Ukraine «On Local Self-Government» have been proposed with a view to its harmonization with article 17 of the Budget Code of Ukraine.

It is proposed to allocate the types of local guarantees in the direction of their provision such as: 1) internal local guarantees to ensure fulfillment of obligations of heat supplying and heat generating organizations and enterprises of centralized water supply and water disposal for consumed energy carriers; 2) internal local guarantee for enforcement of the settlement of the agreement concluded between the utility company and the creditor; 3) internal local guarantee of fulfillment of the obligation by the entity of the communal sector of the economy, arises as a result of receipt of return financial assistance provided by the financial institution; 4) internal local guarantee of fulfillment of the obligation of the subject of the communal sector of the economy under sub-loans provided by the state at the expense of funds raised from international financial organizations; 5) external local guarantee provided by the international financial organization to ensure the repayment of loans, which is received by the subject of the communal sector of the economy.

The foreign experience of legal regulation of public relations in the field of local guarantees is analyzed and two models of municipal guarantees are provided: 1) guarantees of municipalities; 2) guarantees provided by the guarantee agencies established with the participation of the municipalities authorized to provide guarantees. It is noted that for the short period of development of institute of local guarantees in Ukraine the majority of its modern elements is entered, however there is practically no experience of forming at the state and local levels of the guarantee agencies which prerequisites of creation are provided in Article 201 of the Economic Code of Ukraine.

The opinion is expressed that application of the French model of legal regulation in the sphere of local guarantees will contribute to the further development of such legal relationship and in Ukraine.

In the thesis the attention is paid to questions of credit rating of subjects of legal relationship in the sphere of local guarantees. It is defined that territorial communities of the cities (City Councils), regions (Regional Councils) are interested in receiving credit rating if they make the decision to attract for implementation of investment projects the credit (loans) directly or to subjects of a communal sector of the economy as it simplifies search of the investor and promotes interest rates reduction on the credit.

It is defined the expedient to supplement Article 41 of the Law of Ukraine «On the State Regulation of Security Market in Ukraine» with the separate paragraph, where to fix a duty to undergo a credit rating estimation by the subjects performing external local loans or granting external local guarantees on the basis of the carried-out analysis.

In work the justification of a priority of financial legal regulation of the public relations in the sphere of local guarantees over private-law is improved and the circle of the financial legal relations which are a subject of legal regulation of institute of local guarantees is defined.

It is defined that local guarantees arise on the basis of the decision on their granting, causing execution of one or three agreements, and in case of providing local performance guarantees of the obligations for the sub-credits provided by the state at the expense of the funds raised from international financial institutions ☐ five agreements.

It is defined and proved legal criteria of admissibility of granting local guarantees, in particular:1) the extreme (general) volume of a local debt and a debt guaranteed by the Autonomous Republic of Crimea; Regional Council or territorial community of the city;2) the purpose; 3) the compliance of the borrower (principal) ☐ the subject of municipal economy to a number of requirements; 4) the compliance of the investment project to requirements of the legislation;5) the compliance of draft

decisions on granting a local guarantee and agreement of a local guarantee to the legislation; 6) preliminary coordination the draft decision on granting a local guarantee with the Ministry of Finance of Ukraine; 7) the compliance of a source of repayment of the obligation to territorial community as guarantor.

It is concluded that the criteria of admissibility of granting local loans have to be systematized and fixed in the Budget Code of Ukraine, and it is also considered appropriate to introduce as a criterion for granting a local guarantee, lack of imposing on territorial community of the restriction provided by the Part 8 of the Article 74 of the Budget Code of Ukraine, namely deprivation of the right «to perform new local loans within five next years».

It is noted that the financial institution of local guarantees is difficult, covers the institute of financial process in the sphere of local guarantees consisting of the separate procedures united in stages, and those are in stages. The legal regulation and stages of such phases of the financial process in the field of local guarantees are investigated as: 1) provision of a local guarantee; 2) performance of the guarantee obligation for the local guarantee; 3) repayment by the borrower of the overdue debt on a loan to the corresponding local budget. Security procedures can be differentiated on: 1) control; 2) non-judicial: a) connected with consideration of disputes in extrajudicial (an administrative order); b) connected with bringing to the financial responsibility; 3) judicial, connected with consideration of disputes judicially.

In dissertation work provisions on differentiation of the subject of granting local guarantees and the guarantor in the relations of a local guarantee as the parties of the local guarantee obligation, and – the provision that all local guarantees of Ukraine are made out by the decision on their granting in a written contractual form are characterized by availability at the guarantor of the right of the recourse requirement to the principal (borrower), and accurately certain beneficiary at the time of their granting are gained further development.

The classification of the types of local guarantees is carried out by the following criteria: 1) the granting currency; 2) the purpose (direction) of providing; 3) the term of granting; 4) the legal status of the creditor (availability of resident

status) 5) the terms of the guarantee; 6) the payment; 7) security; 8) the direction of security.

Key words: *local guarantee, financial-legal obligation, local guarantee commitment, local guarantee debt, guarantor, beneficiary, principal, investment project, overdue debt, financial control.*

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Буряк І. В. Рішення про надання місцевої гарантії: питання змісту та порядку прийняття. *Приватне та публічне право*. 2018. № 3. С.26 – 31.
2. Буряк І. В. Погашення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання в разі виконання місцевого гарантійного зобов'язання: фінансово-правовий аспект. *Публічне право*. 2018. № 4. С.87 – 94.
3. Буряк І. В. Правове регулювання етапу підготовки до прийняття рішення про надання місцевої гарантії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3. С. 66 – 71.
4. Буряк І. В. Питання правового закріплення повноважень районних рад у сфері надання місцевих гарантій. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. Том 2. С. 33 – 37.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав:

5. Буряк Ірина. Кредитний рейтинг територіальних громад міст (муніципалітетів): правовий аспект. *Jurnalul juridic national: teorie ei practice*. 2018. № 6 (34). С. 41 – 46.
6. Liubov Kasianenko, Irina Buryak, Legal regulation of types of local guarantees in Ukraine, forming a guaranteed local (municipal) debt (Правове регулювання видів місцевих гарантій в Україні, що формують гарантований місцевий (муніципальний) борг). *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 5. С. 104– 110.

Доповіді, опубліковані у збірниках матеріалів конференцій:

7. Буряк І.В. Суб'єкти комунального сектору економіки як учасники фінансово-правових відносин із надання місцевих гарантій. *Проблеми теорії*

фінансового права в сучасний період (пам'яті Л. К. Воронової): матеріали IV Всеукраїнського науково-практичного круглого столу / за ред. І. С. Гриценка, Н. Ю. Пришви, А. О. Монаєнка; Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 28 листопада 2016 р. Запоріжжя: КПУ, 2017. С. 11 – 12.

8. Буряк І. В. Правові критерії допустимості надання місцевої гарантії в контексті фінансової безпеки держави. *Фінансова безпека України на сучасному етапі*: матеріали IV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Ірпінь, 28 листопада 2018 р.). Ірпінь, 2018. С. 45–49.

9. Буряк І. В. Правові вимоги укладення договору про місцеву гарантію. «Право: історія, теорія, практика»: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 7–8 грудня 2018 р.). Херсон: Молодий вчений, 2018. С. 96–99.

10. Буряк І. В. Правове регулювання здійснення місцевих гарантійних зобов'язань. «Проблеми реалізації і захисту прав людини у світлі Загальної декларації прав людини» (до 70-річчя з дня ухвалення): матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 14 грудня 2018) Львів: ГАЛИЧ-ПРЕС, 2019, вип. 8 С. 65–68.

11. Буряк І. В. Проблеми визнання права районних комунальних підприємств виступати позичальниками у відносинах з надання місцевої гарантії. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії» (м. Львів, 14–15 грудня 2018р.) Львів, 2018 С. 83–85

12. Буряк І. В. Питання визнання права міських територіальних громад, як окремого виду об'єднаних територіальних громад, надавати міську гарантію. *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 28 грудня 2018 р.). Одеса: Гельветика, 2018. С.115–118.

ЗМІСТ

| | |
|--|-----|
| ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ | 3 |
| ВСТУП | 4 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВИХ ГАРАНТІЙ | 12 |
| 1.1. Місцева гарантія як правова категорія | 12 |
| 1.2. Суб'єкти правовідносин у сфері місцевих гарантій та їх правовий статус..... | 29 |
| 1.3. Види місцевих гарантії..... | 63 |
| 1.4. Зарубіжний досвід правового регулювання суспільних відносин у сфері місцевих гарантій..... | 80 |
| Висновки до розділу 1..... | 90 |
| РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ЗМІСТ ФІНАНСОВОГО ПРОЦЕСУ У СФЕРІ МІСЦЕВИХ ГАРАНТІЙ | 97 |
| 2.1. Правові критерії та передумови надання місцевих гарантій.... | 97 |
| 2.2. Стадії надання місцевих гарантій..... | 115 |
| 2.3. Правове регулювання виконання гарантійного зобов'язання за місцевою гарантією..... | 132 |
| Висновки до розділу 2..... | 146 |
| РОЗДІЛ 3. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ТА ФІНАНСОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ МІСЦЕВИХ ГАРАНТІЙ | 150 |
| 3.1. Фінансовий контроль у сфері місцевих гарантій | 150 |
| 3.2. Фінансова відповідальність за порушення законодавства у сфері місцевих гарантій..... | 169 |
| Висновки до розділу 3..... | 184 |
| ВИСНОВКИ | 188 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 194 |
| ДОДАТКИ | 220 |

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим

БК України – Бюджетний кодекс України

ВР України – Верховна Рада України

ГК України – Господарський кодекс України

Держбюджет України – Державний бюджет України

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КМ України – Кабінет Міністрів України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

Мінфін України – Міністерство фінансів України

ОТГ – Об'єднана територіальна громада

ПК України – Податковий кодекс України

ЦК України – Цивільний кодекс України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Фінансова децентралізація в Україні та державна політика посилення фінансової самодостатності територіальних громад, а також їх активізації у сфері пошуку ефективних фінансових інструментів забезпечення реалізації місцевих інвестиційних проєктів супроводжуються як удосконаленням вітчизняного законодавства, так і розширенням практики взяття місцевих запозичень та надання місцевих гарантій виконання зобов'язань суб'єктів комунального сектору економіки. Значний інтерес становить інститут місцевих гарантій, а особливо сформовані види місцевих гарантій та фінансовий процес у сфері місцевих гарантій.

Інститут місцевих гарантій є досить новим для України. Активним поштовхом для його розвитку стало введення в дію Бюджетного кодексу України (далі – БК України) 2010 року та реформування законодавства України у сфері надання місцевих гарантій шляхом внесення ряду змін до БК України 2010 року, зокрема Законом України від 22.11.2018 № 2621-VIII. Проте правовий інститут місцевих гарантій залишається недосконалим, характеризується слабкою фінансовою дисципліною органів місцевого самоврядування, відсутністю достатніх гарантій для кредиторів та інвесторів щодо повернення фінансових ресурсів, які надаються на умовах позики (кредиту), а також чітких положень законодавства щодо інституту місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим, обласними радами та територіальними громадами міст боргу. Тому виникає необхідність у проведенні комплексних наукових досліджень проблемних питань місцевих гарантій з метою розроблення, урахуваючи зарубіжний досвід, шляхів удосконалення фінансово-правового інституту місцевих гарантій, зниження ризиків надання місцевих гарантій, посилення правового захисту інтересів та фінансової безпеки органів місцевого самоврядування, встановлення правової стабільності та визначеності у вказаній сфері правовідносин.

Теоретико-методологічну основу дослідження становлять праці таких провідних вітчизняних науковців у галузі фінансового права, як Г. Бех, В. Вдовічен,

Л. Воронова, Н.Воротіна, Д. Гетманцев, Е. Дмитренко, О. Дмитрик, І. Заверуха, Л. Касьяненко, М. Кучерявенко, Т. Латковська, О. Лукашев, О. Музика-Стефанчук, С. Нищімна, О. Орлюк, О. Покатаєва, Н. Пришва, Л. Савченко, Н. Якимчук та інші. Серед зарубіжних дослідників державних та місцевих гарантій варто виділити таких учених, як О. Андрєєва, І. Грачова, Л. Ібадова, Т. Ірвін, Дж. Левітські, М. Ноел, С. Макаров, Дж. Маконнел, Дж. Мур, А. Почтарьов, К. Савіска, О. Садиков, М. Тригубенко, О. Щенникова та інші.

Проблеми державних гарантій в Україні вивчали В. Андрущенко, В. Башко, Й. Бейскід, Т. Богдан, Т. Бойчук, І. Бурмака, Г. Возняк, М. Гапонюк, О. Гофман, В. Зимовець, О. Карапетян, О. Кириленко, М. Корнієнко, Н. Костіна, В. Кравченко, А. Крисоватий, В. Кудряшов, О. Лондар, Т. Луніна, І. Лютий, С. Нефьодов, В. Рядінська, В. Опарін, С. Попова, Ю. Табачок, І. Шпак, В. Федосов та інші, а на питання місцевих гарантій у своїх працях звертали увагу С. Березовська, О. Західна, О. Згама, Н. Костіна, М. Ливдар, А. Лис, А. Мазур, Л. Максимова, Л. Сідельникова, Н. Синютко, Е. Шульц та інші. Проблематика місцевих гарантій в Україні розглядається переважно крізь призму економічних досліджень. Наукове обґрунтування сучасного інституту державних та місцевих гарантій було здійснене у кандидатській дисертації С. Нефьодова «Фінансово-правове регулювання державних (місцевих) гарантій в Україні». Проте комплексно фінансово-правовий інститут місцевих гарантій, його понятійно-категоріальний апарат, фінансовий процес у сфері місцевих гарантій не досліджувалися. Невирішеним залишається виокремлення основних проблем його правового регулювання з урахуванням практики надання місцевих гарантій в Україні. Усе зазначене й зумовило актуальність та новизну теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана з урахуванням основних положень Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385), Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333р), Плану заходів щодо реалізації Концепції

реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р. Обраний науковий напрям дослідження є складовою науково-дослідної роботи кафедри фінансового права Університету державної фіскальної служби України «Правове забезпечення фінансової безпеки України» (державний реєстраційний номер 0117U004165). Тема дисертаційної роботи затверджена Вченою радою Національного університету державної податкової служби України 08.04.2015, протокол № 11.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає в тому, щоб на підставі аналізу вітчизняного і зарубіжного законодавства й практики їх реалізації та з урахуванням концептуальних розробок юридичної науки вдосконалити теоретичні основи і практику фінансово-правового регулювання місцевих гарантій в Україні.

Для досягнення вказаної мети поставлені такі завдання:

- розкрити поняття місцевої гарантії як правової категорії та окремого виду фінансово-правового зобов'язання;
- охарактеризувати суб'єктів фінансово-правових відносин у сфері місцевих гарантій та їхній правовий статус;
- виокремити види місцевих гарантій за критеріями класифікації та правовими засадами їх надання;
- проаналізувати зарубіжний досвід правового регулювання суспільних відносин у сфері місцевих гарантій;
- визначити правові критерії допустимості та стадії надання місцевих гарантій;
- проаналізувати правове регулювання виконання гарантійного зобов'язання за місцевою гарантією;
- охарактеризувати фінансовий контроль та особливості фінансової відповідальності за порушення законодавства у сфері місцевих гарантій;
- сформулювати рекомендації щодо вдосконалення фінансово-правового регулювання місцевих гарантій в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають, змінюються і припиняються у сфері місцевих гарантій.

Предметом дослідження є фінансово-правове регулювання місцевих гарантій.

Методи дослідження обрані з урахуванням мети, завдань дослідження, об'єкта й предмета дослідження охоплюють загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Методологічну основу становить діалектичний метод пізнання, за допомогою якого об'єкт і предмет дослідження розглянуто в контексті становлення та взаємозв'язку елементів структури (підрозд. 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 3.1, 3.2). Компаративний метод пізнання у поєднанні з методом історичного аналізу забезпечив вивчення розвитку інституту місцевих гарантій (підрозд. 1.1). За допомогою порівняльно-правового методу розглянуто підходи представників юридичних та економічних наук до визначення сутності місцевих гарантій, а також вітчизняного та зарубіжного досвіду, що дало можливість сформулювати авторську позицію щодо змісту місцевих гарантій, гарантійного зобов'язання, гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста (підрозд. 1.1, 1.4). Використання системного підходу сприяло з'ясуванню сутності фінансового процесу у сфері надання місцевих гарантій, суб'єктного складу цих правовідносин, системи фінансового контролю у сфері місцевих гарантій та місця фінансової відповідальності, що настає за порушення законодавства у сфері місцевих гарантій, у системі юридичної відповідальності (підрозд. 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2). Формально-догматичний та формально-логічний методи використано під час аналізу норм чинного законодавства (підрозд. 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2). За допомогою документального аналізу і методів правового моделювання сформульовано пропозиції для вдосконалення чинного законодавства, що регулює відносини, які виникають у сфері місцевих гарантій (підрозд. 1.1, 1.3, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2). Використання статистичного і соціологічного методів дозволило проаналізувати емпіричну базу, що стосується теми дисертаційної роботи, узагальнити практику надання місцевих гарантій та

погашення простроченої заборгованості позичальників за кредитами (позиками), залученими під місцеві гарантії (підрозд. 1.2, 2.2, 2.3).

Інформаційну й емпіричну основу дослідження становлять Конституція України, Бюджетний кодекс України, інші закони та підзаконні нормативно-правові акти, зокрема Кабінету Міністрів України, рішення органів місцевого самоврядування, практичні та статистичні матеріали Міністерства фінансів України й місцевих фінансових органів у сфері надання місцевих гарантій, використані автором у процесі аналізу інституту місцевих гарантій та суспільних відносин у сфері місцевих гарантій.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є одним із перших комплексних досліджень проблем фінансово-правового регулювання місцевих гарантій в Україні. Її наукова новизна конкретизується в таких науково-теоретичних положеннях, висновках і пропозиціях, зокрема:

уперше:

– визначено зміст поняття «місцева гарантія» як форми публічної допомоги суб'єктам комунального сектору економіки, що функціонують у межах території, на яку поширюються повноваження гаранта, та «міське гарантійне зобов'язання», що трактується як обов'язок гаранта (Автономної Республіки Крим, обласної ради (спільноти територіальних громад області) або територіальної громади міста перед кредитором (бенефіціаром) у разі настання гарантійного випадку виплатити суму гарантії;

– обґрунтовано такі критерії допустимості надання місцевої гарантії:

- 1) граничного (загального) обсягу місцевого боргу та гарантованого АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу;
- 2) мети;
- 3) відповідності позичальника (принципала) – суб'єкта комунальної економіки ряду вимог;
- 4) відповідності інвестиційного проєкту вимогам законодавства;
- 5) відповідності проєктів рішення про надання місцевої гарантії та договору місцевої гарантії законодавству;
- 6) попереднього погодження з Міністерством фінансів України проєкту рішення про надання місцевої гарантії;
- 7) відповідності джерела погашення зобов'язання перед територіальною громадою як гарантом;

– запропоновано для визначення суб'єкта гарантійних зобов'язань, що виникають у результаті надання місцевої гарантії обласною радою, застосовувати термін «спільнота територіальних громад області», що охоплює об'єднані спільним інтересом у межах області територіальні громади сіл, селищ, міст та об'єднані територіальні громади;

– обґрунтовано необхідність у визнанні та закріпленні на законодавчому рівні суб'єктами надання місцевих гарантій міських рад, що представляють такий вид об'єднаних територіальних громад, як міські територіальні громади, і районних рад, які діють від імені спільноти територіальних громад району (об'єднаних спільним інтересом територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад, що функціонують у межах району);

– сформульовано низку змін і доповнень до чинного законодавства, що стосується окремих питань фінансово-правового регулювання місцевих гарантій;

удосконалено:

– обґрунтування пріоритету фінансово-правового регулювання суспільних відносин у сфері місцевих гарантій над приватно-правовим та визначено коло фінансово-правових відносин, що є предметом правового регулювання інституту місцевих гарантій;

– положення про те, що місцеві гарантії виникають на підставі рішення про їх надання, яке обумовлює оформлення одного чи трьох договорів, а у разі надання місцевих гарантій виконання зобов'язань за субкредитами, що надаються державою за рахунок залучених від міжнародних фінансових організацій коштів, – п'яти договорів;

– виокремлення видів заходів забезпечення погашення простроченої заборгованості позичальника за кредитом, наданим під місцеву гарантію: 1) реструктуризація; 2) продаж права вимоги; 3) договірне та примусове списання простроченої заборгованості, які здійснюються в порядку, визначеному у гл. 9 ПК України; 4) застосування процедури банкрутства;

дістали подальшого розвитку:

– розмежування суб'єкта надання місцевих гарантій та гаранта у відносинах місцевої гарантії як сторони місцевого гарантійного зобов'язання;

– класифікація видів місцевих гарантій за такими критеріями: 1) валютою надання; 2) метою (напрямом) гарантування; 3) терміном надання; 4) правовим статусом кредитора (наявність статусу резидента); 5) умовами вступу в дію гарантії; 6) платністю; 7) забезпеченістю; 8) напрямом забезпечення;

– положення про те, що всі місцеві гарантії України оформлюються рішенням про їх надання у письмовій договірній формі, характеризуються наявністю у гаранта права регресної вимоги до принципала (позичальника) та чітко визначеним бенефіціаром у момент їх надання;

– пропозиція зниження розміру місцевої гарантії до кредиту (позики) зі співвідношення 1:1 до обсягу, що не перевищує 80 відсотків розміру кредиту.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані у:

– *науково-дослідній роботі* – для подальших досліджень питань правового регулювання правовідносин у сфері місцевих гарантій;

– *правотворчості* – для вдосконалення чинного законодавства;

– *практичній діяльності* Міністерства фінансів України, місцевих рад, місцевих державних адміністрацій, місцевих фінансових органів, органів публічного фінансового контролю (акт впровадження від 25.01.2019 № 137/10-03; акт впровадження від 16.01.2019);

– *навчальному процесі* – під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Фінансове право», «Актуальні питання фінансового права» (акт впровадження від 01.03.2019 № 31/11-21).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною завершеною роботою. Основні положення, висновки, пропозиції, що характеризують наукову новизну та практичне значення отриманих результатів дослідження, які виносяться на захист, розроблені автором самостійно. Ідеї та розробки, що належать співавторові публікації, у дисертації не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення дисертації були оприлюднені у вигляді доповідей на IV Всеукраїнському науково-практичному круглому столі «Проблеми теорії фінансового права в сучасний період» (м. Київ, 28 листопада 2016 р.), IV Міжнародній науково-практичній конференції «Фінансова безпека України на сучасному етапі» (м. Ірпінь, 28 листопада 2018 р.), V Міжнародній науково-практичній конференції «Право: історія, теорія, практика» (м. Київ, 7–8 грудня 2018 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми реалізації і захисту прав людини у світлі Загальної декларації прав людини» (до 70-річчя з дня ухвалення) (м. Львів, 14 грудня 2018 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії» (м. Львів, 15 грудня 2018 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві» (м. Одеса, 28 грудня 2018 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації знайшли відображення у 12 опублікованих автором працях за темою дослідження, з них: 4 статті – у фахових виданнях України, 2 статті – в іноземних наукових періодичних виданнях та 6 тез доповідей – збірниках матеріалів наукових заходів.

Структура і обсяг дисертації. Робота складається з анотацій, вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 236 сторінок, із них основного тексту – 193 сторінки. Список використаних джерел налічує 220 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВИХ ГАРАНТІЙ

1.1. Місцева гарантія як правова категорія

З моменту набуття Україною статусу незалежної держави законодавець значну увагу приділяв визначенню правового становища АРК, правових засад місцевого самоврядування та правовому регулюванню діяльності органів місцевого самоврядування у сфері економіки.

Статтею 7 Конституції України закріплено положення про те, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Своєю чергою, відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища й міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [75]. Саме вирішення питань місцевого значення, спільного добробуту членів територіальної громади є центром інтересів та діяльності органів місцевого рівня, а одним із напрямів такої діяльності є стимулювання розвитку економіки регіону, передусім комунального сектору. Однією з гарантій місцевого самоврядування, згідно з ч. 2 ст. 142 Конституції України, є положення, що саме територіальні громади це – власники коштів відповідного місцевого бюджету. Указане кореспондує із нормами Конституції АРК, затвердженої Законом України № 350-XIV від 23.12.1998, а саме до гарантій АРК належить визнання права власності АРК [74].

Органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями у сфері регулювання економічних відносин відповідно до закону, а також правом управління комунальними підприємствами, застосування різних засобів підтримки господарюючих суб'єктів, які функціонують на території відповідної територіальної громади. Серед таких засобів підтримки господарюючих суб'єктів

важливе місце посідають місцеві гарантії, які С. Нефьодов пропонує відносити до виду публічних гарантій [95, с. 27].

Так, відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014 № 1555-VII [125], поняття «державна допомога суб'єктам господарювання» визначається як підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності. До форм державної допомоги, яка полягає у передаванні ресурсів держави чи місцевих ресурсів окремим суб'єктам господарювання, а також у втратах доходів відповідних бюджетів у статті 4 вказаного Закону віднесено такі: 1) надання субсидій та грантів; 2) надання дотацій; 3) надання податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів; 4) списання боргів, включно із заборгованістю за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсація збитків суб'єктам господарювання; 5) надання гарантій, кредитів на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами; 6) зменшення фінансових зобов'язань суб'єктів господарювання перед фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; 7) надання прямо чи опосередковано суб'єктам господарювання товарів чи послуг за цінами, нижчими від ринкових, або придбання товарів чи послуг суб'єктів господарювання за цінами, вищими від ринкових; 8) продаж державного майна за цінами, нижчими від ринкових; 9) збільшення державної частки у статутному капіталі суб'єктів господарювання або збільшення вартості державної частки на умовах, не прийнятних для приватних інвесторів [125].

Відмінність гарантії від інших форм державної (публічної) допомоги полягає в тому, що при її наданні не виникає зобов'язання здійснювати видатки, тобто витратити кошти згідно з затвердженою бюджетною програмою, а формується умовний борг публічного утворення, яке надає такий вид державної допомоги, – гарантований борг. Так, В. Хомутенко, В. Немченко та І. Луценко

вказали, що надання гарантій уряду має дві важливі переваги: 1) держава отримує можливість надавати підтримку підприємствам без використання бюджетних коштів; 2) для підприємств необхідність у повернення іноземних кредитів, залучених під гарантії Уряду України, стає стимулом до максимально ефективного використання позикових коштів [212, с. 98 – 101].

Друга відмінність – гарантія є засобом забезпечення виконання зобов'язань і в цьому полягає правова природа гарантії.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 546 ЦК України «виконання зобов'язання може забезпечуватися неустойкою, порукою, гарантією, заставою, притриманням, завдатком» [213]. Серед перерахованого можна виділити ті, які мають характер заходів цивільно-правової відповідальності (неустойка, завдаток), та ті, які не є заходами цивільно-правової відповідальності, а мають характер «заходу забезпечення», до них, зокрема, належить, і гарантія.

У науці цивільного та господарського права прийнято під способом забезпечення зобов'язання розуміти засіб додаткового стимулювання належного виконання зобов'язань боржником, а у разі невиконання ним своїх зобов'язань – засіб задоволення законних вимог кредитора [86, с. 581].

Термін «гарантія» в цивільному та господарському обігу використовується доволі часто, проте залежно від обставин правовий інститут гарантії має різне правове наповнення. Метою нашого дослідження є правовий інститут «місцевої гарантії», що викликає практичну необхідність у визначенні її юридичного змісту.

Більшість дослідників, до яких належать Г. Аванесова, М. Андріанов, Л. Бірюкова, Т. Боднар, М. Брамінський, Б. Гонгало, В. Константинова, Л. Руденко та інші, висвітлювали у своїх працях різні аспекти правової категорії «гарантія», зокрема банківської як одного із засобів забезпечення виконання зобов'язань. В енциклопедичній літературі під гарантією (від французького *garantie* – забезпечення, запорука) прав та свобод людини і громадянина розуміють умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі і всебічну охорону прав та свобод особи [219, с. 555]. Поняття «гарантія» охоплює всю сукупність

об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення. Вченими розроблено декілька підходів до визначення поняття «гарантія»:

1) комплексний, де гарантія визнається одностороннім зобов'язанням. Так, К. Молодик, зокрема зазначає, що гарантія – це спосіб забезпечення виконання зобов'язань, відповідно до якого гарант на підставі вчиненого ним у письмовому вигляді одностороннього правочину (видачі гарантії) зобов'язаний сплатити зумовлену грошову винагороду бенефіціару, який протягом строку дії гарантії в належному місці та спосіб надав гарантові передбачені умовами гарантії документи, з яких припускається порушення забезпеченого гарантією обов'язку принципала перед бенефіціаром за відсутності явних доказів навмисного введення бенефіціаром в оману гаранта щодо факту настання гарантійного випадку [90, с. 24]. Також А. Згама, який наголошує, що в судовій практиці також дотримуються позиції щодо односторонності зобов'язання гарантії [58, с. 109].

2) як сукупність трьох правочинів: угоди щодо надання банківської гарантії, яка укладається між принципалом і гарантом; одностороннього правочину щодо видачі банківської гарантії, що здійснюється гарантом на виконання вказаної вище угоди; одностороннього правочину з боку бенефіціара, що свідчить про прийняття гарантії [54, с. 129; 184, с. 121].

Проте гарантія, як правочин, є вторинною щодо договору, що укладається між організаціями, відповідно до якого одна сторона виступає кредитором (бенефіціаром), а друга – боржником (принципалом).

А. Згама обґрунтовано зазначає, що зобов'язання гаранта перед бенефіціаром виникає саме з видачі гарантії, як одностороннього правочину, а не з договору про видачу гарантії [58, с. 109]. Також Т. Боднар зауважила, що забезпечувальна функція гарантії полягає в її забезпеченні належного виконання принципалом своїх зобов'язань перед бенефіціаром (основного зобов'язання) [27, с. 144].

У ГК України відсутнє визначення поняття «гарантія», як засобу забезпечення виконання зобов'язання, а отже, застосовується визначення,

закріплене у ЦК України. Відповідно до ст. 546 ЦК України виконання зобов'язання може забезпечуватися гарантією, а у ст. 547 ЦК України передбачено, що правочин щодо забезпечення виконання зобов'язання вчиняється у письмовій формі, інакше він є нікчемним [213].

Власне особливому виду гарантії присвячено параграф 4 глави 49 ЦК України, де, у ст. 560 ЦК України встановлено, що за гарантією банк, інша фінансова установа, страхова організація (гарант) гарантує перед кредитором (бенефіціаром) виконання боржником (принципалом) свого обов'язку [213]. В ст. 200 ГК України зазначено, що гарантія є «специфічним засобом забезпечення виконання господарських зобов'язань шляхом письмового підтвердження (гарантійного листа) банком, іншою кредитною установою, страховою організацією (банківська гарантія) про задоволення вимог у правненої сторони у розмірі повної грошової суми, зазначеної у письмовому підтвердженні, якщо третя особа (зобов'язана сторона) не виконає вказане у ньому певне зобов'язання, або настануть інші умови, передбачені у відповідному підтвердженні» [41]. Таким чином, загальною вимогою для всіх видів гарантій є їх письмова форма.

Додаткове зобов'язання не може існувати без основного, вони нерозривно пов'язані єдиним юридичним змістом. Оскільки письмова форма державної чи місцевої гарантії є обов'язковою, її недодержання призводить до визнання недійсності (нікчемності) гарантії.

Труднощі полягають в тому, що вітчизняне законодавство закріплює як засіб забезпечення виконання господарських зобов'язань декілька видів гарантій. Цьому сприяє положення ч. 2 ст. 546 ЦК України, де закріплено, що «договором або законом можуть бути встановлені інші види забезпечення виконання зобов'язання» [213].

Щодо основних видів гарантій за критерієм правового режиму їх надання, то можна виділити, по-перше, такі, що повністю підпадають під приватноправове регулювання – господарсько-правові гарантії та банківські гарантії, та, по-друге, такі, які зберігають свій приватноправовий зміст, проте порядок їх надання

підпадає під публічно-правове регулювання, це, зокрема, такі публічні гарантії, як державні гарантії та місцеві гарантії.

До проблем законодавчого регулювання інституту гарантії відносять встановлення в ЦК України та ГК України різного переліку осіб, що можуть виступати гарантами. Зокрема, відповідно до ЦК України це банк, інша фінансова установа чи страхова організація, а згідно з ГК України це банк, інша кредитна установа, страхова організація. Банківська гарантія є специфічним засобом виконання господарських зобов'язань, у яких гарантом може виступати виключно спеціальний суб'єкт.

Проте гарантія, як засіб забезпечення зобов'язань може бути надана й іншими суб'єктами. Зокрема, у ч. 2 ст. 199 ГК України законодавець указує на можливість надання державою в особі уповноважених органів державної гарантії [41], а саме про можливість забезпечення державною гарантією зобов'язання суб'єктів господарювання, які належать до державного сектору економіки, у випадку та у спосіб, що передбачені законом. Про це саме йдеться у ст. 2 та ст. 17 БК України, однак зазначається, що гарантія надається «резидентам» [32]. У ст. 17 БК України мовиться також про можливість надання місцевих гарантій за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів [32]. У такому разі суб'єктом правочину виступає АРК, територіальна громада міста або, відповідно до змін до БК України внесених Законом України від 22.11.2018 № 2621-VIII [122], – спільнота територіальних громад області, яка діє в особі відповідної обласної ради. Крім того, у ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено, що «органи місцевого самоврядування можуть виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад з дотримання вимог, встановлених БК України та іншими законами України» [153]. Також у Європейській хартії місцевого самоврядування регламентовано, що «для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону» [53], що можна віднести до правових засад фінансового

забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на територіальні громади та органи місцевого самоврядування, які діють від їх імені.

Питання державних гарантій було предметом багатьох спеціальних досліджень як економістів, так і юристів, серед яких зокрема: Е. Андреева, В. Башко, А. Возненко, В. Голей, О. Гофман, І. Грачева, Н. Максимович, І. Орлова, В. Паплинський, А. Самсонова, А. Статівка, Ю. Туктаров, С. Шолохін.

Як окремий правовий інститут державна гарантія має своє давнє коріння. У радянський період існував інститут надання гарантії вищою організацією за позиками, що надавалися Державним банком [47, с. 6].

Гарантія оформлялася договором між Державним банком і організацією – гарантом, у ролі якої виступали міністерства чи головні управління, яким підпорядковувалися відповідні господарські одиниці – позичальники. З огляду на те, що господарські одиниці перебували в державній формі власності та діяли в межах чітко встановленої у статуті компетенції та на підставі затвердженого вищим органом фінансового плану, деякі науковці стверджували, що вказана гарантія не мала приватноправового характеру [210, с. 235].

Становлення інституту місцевої гарантії пов'язане з формуванням та утвердженням концепції територіальної громади, як окремого виду публічного власника, зобов'язаного в особі органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення за рахунок власних дохідних джерел, тобто коштами місцевого бюджету. У муніципалітетів з'явилася нова можливість стимулювати розвиток місцевої економіки без прямого залучення коштів місцевих бюджетів. Із різних причин міста вирішували переходити до використання інструменту надання місцевих гарантій, зокрема, Київ – через високу закредитованість і гостру потребу у коштах для розвитку комунальної сфери, покриття дефіциту бюджету тощо [194, с. 121]. Вони були зацікавлені передавати функцію залучення коштів безпосередньо виконавцям інвестиційних проєктів у сфері енергозбереження, енергозабезпечення тощо, залишаючи за собою функцію нагляду, контролю та гарантування повернення позики. Відзначають [194], що одним з факторів було скорочення ліквідності ринку банківського кредитування, звуження можливостей

національних інституційних інвесторів, зниження суверенного і, відповідно, субсуверенних кредитних рейтингів [6], висока вартість вітчизняних кредитів, необхідність у пошуку оптимальних засобів стимулювання інноваційного розвитку комунальних підприємств тощо.

Отже, відбулося розшарування двох інститутів – державної та місцевої гарантії, у той час як правова природа та форма не змінилася. Однак відмінними є сукупність правового регулювання, суб'єкти правовідносин, процес (процедура) надання, коло господарюючих суб'єктів, як учасників суспільних відносин у сфері надання місцевих гарантій, зміст зобов'язань, які гарантуються, тощо.

Поняття «державна гарантія» і «місцева гарантія» у законодавстві на сьогодні відсутні, проте термін «місцеві гарантії» вживається досить широко, передусім у статтях 17, 18, 74, 76 та 79 БК України. Важливо, що в п. 15-1 ч. 1 ст. 2 БК України закріплене поняття «гарантійне зобов'язання» як зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію [32].

Якщо поняття «місцева гарантія» характеризує правовідносини, у яких однією із сторін (гарантом) виступає відповідне територіальне публічно-правове утворення, то «місцеве гарантійне зобов'язання» – обов'язок гаранта (АРК, обласної ради (спільноти територіальних громад області) або територіальної громади міста перед кредитором (берекфіціаром) у разі настання гарантійного випадку виплатити суму гарантії.

Додаткові ознаки публічного гарантійного зобов'язання, залежно від його виду, можна визначити на підставі аналізу інших норм БК України. Так, місцеві гарантії, відповідно до ч. 1 ст. 17 БК України (у редакції Закону України від 22.11.2018 № 2543-VIII, який набрав чинності з 01.01.2018 [122]), можуть надаватися за рішенням:

1) Верховної ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки міста або Автономної Республіки Крим, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проєктів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій;

2) відповідної обласної ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та реалізують на цій території інвестиційні проєкти, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, відновлення та реконструкція об'єктів спільної власності територіальних громад або державної власності, що перебувають в управлінні обласних рад, обласних державних адміністрацій, або впровадження ресурсозберігаючих технологій, а також реалізують проєкти будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення.

Аналіз указаних положень, а також положень ч. 3 ст. 17 БК України дає можливість сформулювати такі спільні ознаки місцевих гарантійних зобов'язань: 1) виникає на підставі рішення про надання місцевої гарантії та договору місцевої гарантії; 2) зобов'язаною стороною місцевого гарантійного зобов'язання виступає безпосередньо відповідне публічно-правове утворення: АРК, спільнота територіальних громад області (в особі обласної ради) та територіальна громада міста, які діють в особі відповідно Верховної Ради АРК, обласної ради чи міської ради; 3) забезпечуються зобов'язання позичальників, якими виступають виключно резиденти, суб'єкти комунального сектору економіки; 4) зобов'язання виникають щодо кредитора, який може бути як внутрішній, так і зовнішній; 5) виникають на підставі правочину, що оформлюється в письмовій формі (договору місцевої гарантії) (ч. 3 ст. 17 БК України), 6) їм передуює підписання договору між

відповідним місцевим фінансовим органом та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед територіальною громадою міста (АРК, обласною радою) за виконання гарантійних зобов'язань; 7) можуть повністю або частково забезпечувати виконання позичальником його зобов'язань; 8) виникають щодо зобов'язання позичальника, елементом якого є цільове використання коштів переважно на реалізацію відповідного інвестиційного проєкту, мета якого обмежена законом, і як виняток, що стосується обласних місцевих гарантій, – для реалізації проєктів будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення.

Отже, суспільні відносини щодо надання місцевих гарантій регулюються положеннями як ЦК України (поняття, віднесення до засобів забезпечення зобов'язань, форма надання гарантії, основні істотні умови договору, вторинність щодо основного зобов'язання, правовий статус сторін договору гарантії тощо), ГК України (господарська компетенція органів державної влади та місцевого самоврядування щодо надання відповідного виду публічної гарантії, як спеціального виду державної допомоги, правові обмеження та дозвільні норми щодо надання державної чи місцевої гарантії), так і БК України (процес планування, погодження та прийняття уповноваженими органами держави, АРК та місцевого самоврядування рішень щодо доцільності надання відповідного виду публічної гарантії, закріплення у відповідних актах про бюджет граничних обсягів надання державних чи місцевих гарантій, повноважень щодо підписання відповідних договорів надання гарантії, особливості відповідальності боржника перед гарантом в разі погашення ним основного зобов'язання (виконання гарантійного зобов'язання), та процедура відшкодування до бюджету простроченої заборгованості суб'єкта господарювання перед АРК, територіальною громадою міста чи обласною радою (спільнотою територіальних громад області), державою тощо), Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (в частині компетенції органів місцевого самоврядування в сфері надання місцевих гарантій) та інших законів, які

регулюють окремі види публічних гарантій, а також окремими міжнародними договорами, обов'язковість яких визнана законом. Зокрема, у ч. 2 ст. 199 ГК України законодавець указує на можливість надання державою в особі уповноважених органів державної гарантії, а саме можливість забезпечення державною гарантією зобов'язання суб'єктів господарювання, які належать до державного сектору економіки, у випадку та у спосіб, що передбачені законом [41]. Аналогічне зазначене у ст. 2 та ст. 17 БК України, проте зауважується, що гарантія надається «резидентам».

Таке взаємопроникнення та взаємодоповнення норм цивільного, господарського та фінансового права створює, як умови для розвитку інституту публічних гарантій, так і виклики, пов'язані з необхідністю виокремлення спеціальних ознак публічних, зокрема місцевих гарантій, а також розмежування суспільних відносин у сфері надання місцевих гарантій як таких, що підпадають під приватноправове або фінансово-правове регулювання. Це значно ускладнює правозастосування, а інколи призводить до конфлікту публічних та приватноправових витоків, що і викликає потребу у проведенні цього дослідження.

Науковці підкреслюють, що під час створення змішаних інститутів права, прикладом яких є комплекс відносин, що виникають у сфері надання й місцевих гарантій, які містять одночасно і приватноправові, і публічно-правові елементи, але формуються за межами цивільно-правової матерії, стає можливим повне або часткове заперечення цивільно-правових засад (принципів) [116].

Поява в законодавстві такого окремого засобу забезпечення зобов'язань за участю публічно-правового суб'єкта, як державні та місцеві (муніципальні) гарантії, була викликана необхідністю у підвищенні надійності таких зобов'язальних відносин. І оскільки засобом забезпечення публічного гарантійного зобов'язання виступають бюджетні кошти, то така зобов'язальна модель була створена у межах БК України, і бюджетних кодексів чи інших такого рівня бюджетних законів ряду іноземних держав.

На думку О. Садікова, «існування поза межами Цивільного кодексу РФ поширеного в сучасній практиці інституту державних і муніципальних гарантій потрібно вважати недоліком загальних кодифікаційних робіт у галузі цивільного права» [192, с. 19]. С. Шохін вказує на ту обставину, що у відносинах державної гарантії держава в односторонньому порядку повинна визначати умови і порядок надання гарантії відповідно до положень Бюджетного кодексу РФ, а також особливий порядок надання державних гарантій, їх обліку і відображення у структурі та обсязі державного боргу [216, с. 487–489].

Незважаючи на те, що існують діаметрально протилежні думки про належність інституту публічних гарантій виключно до інститутів приватного [205] чи публічного права [21; 46], А. Почтарьов зауважує, що має місце складна сукупна форма відносин суб'єктів по приватноправовій і публічно-правовій лінії і в державних та муніципальних гарантіях відображається одночасно і приватне, і публічне начало [116]. Ця теза є справедливою і заслуговує на підтримку, проте дискусійним є припущення авторів, що фінансово-правовий аспект у відносинах публічної гарантії має вторинне значення і виражає форму обліку грошових коштів, що надаються на забезпечувальні цілі [116]. Із таким твердженням важко погодитися, оскільки правовідносини у сфері публічних гарантій передусім мають фінансово-правовий характер, оскільки визначають підставу, момент, обсяг зобов'язання щодо витрачання коштів відповідного бюджету, уповноваженого на такі дії суб'єкта, а також механізм повернення виплачених коштів до бюджету.

Відмінними рисами державної гарантії (публічно-правової) І. Грачова називає такі: 1) регламентує насамперед нормами публічного права, а норми приватного права застосовуються лише у випадках, прямо передбачених законом; 2) гарантом виступає держава, яка самостійно визначає порядок надання гарантії, на підставі чого сторони у вказаних правовідносинах є нерівними; 3) хоча вона здійснюється і щодо матеріальних благ, її основна мета – стимулювання державою інвестиційної діяльності [46].

Щодо кола суспільних відносин в сфері публічних гарантій, які підпадають під фінансово-правове регулювання, то потрібно зазначити, що воно значно ширше, а саме:

1) відносини фінансового прогнозування, що охоплюють аналіз стану комунального сектору економіки, визначення потреб інвестування в цю сферу та інструментів такого інвестування, частки серед них місцевих гарантій тощо; 2) відносини у сфері бюджетного процесу: від планування бюджетних показників, затвердження рішень про бюджет, їх виконання, закріплення асигнувань на потреби виконання гарантійного зобов'язання і граничного обсягу місцевого боргу та гарантованого АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу, а також звітування про виконання місцевих бюджетів, у тому числі в частині місцевих гарантій; 3) відносини у сфері публічного боргу та гарантованого боргу: які в частині надання місцевих гарантій розмежовуються за основними етапами процесу надання місцевої гарантії: ініціювання надання місцевої гарантії, підготовка пакету документів, що виносяться на розгляд відповідної ради, ухвалення рішення про надання місцевої гарантії та уповноваження відповідних посадових осіб на підписання договорів від імені таких рад, процес підписання таких договорів та реєстрація надання місцевої гарантії, здійснення фінансового моніторингу виконання позичальником його зобов'язання перед кредитором, казначейського виконання гарантійного зобов'язання (за поданням місцевого фінансового органу платіжного документа) за рахунок бюджетних коштів у разі невиконання позичальником своїх зобов'язань перед кредитором, процедура примусового стягнення боргу з позичальника на користь гаранта до відповідного місцевого бюджету; 4) фінансово-облікові відносини; 5) фінансово-контрольні відносини; 6) відносини з притягнення до фінансової відповідальності.

Більше того, відповідно до ст. 17 БК України відносини місцевої гарантії опосередковані трьома видами договорів, два з яких (між гарантом і кредитором, а також між гарантом і позичальником) укладаються за формою, з дотриманням істотних умов та процедурою, що врегульована нормами фінансового права. Окремі закони, зокрема, Закон України «Про заходи, спрямовані на врегулювання

заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» від 03.11.2016 № 1730-VIII, взагалі передбачають підписання лише одного тристороннього договору, за невиконання зобов'язання позичальником за яким після реалізації гарантійного зобов'язання відбувається примусове стягнення простроченої заборгованості на користь. АРК, обласної ради чи територіальної громади міста за процедурою, передбаченою у Главі 9 ПК України [105].

На цікавому аспекті робить акцент Є. Петров підкреслюючи, що норми, інститути, галузі приватного права спрямовані на визначення й забезпечення меж діяльності окремих осіб, у яких вони можуть досягати своїх цілей, що насамперед відповідають їх особистій природі та зумовлені їх власними інтересами, проте принципово інша, на його думку, ситуація спостерігається щодо публічних інтересів і публічного права [102, с. 71]: публічність як головний елемент цих понять передбачає присутність держави, уся діяльність якої (публічна діяльність) як загальносоціального інституту спрямована на благо суспільства [101, с. 62], де під останнім розуміють сукупність різних соціальних груп та відносин між ними, які створюються у процесі їх спільної діяльності [206 с. 22]. Отже, важливим чинником відмежування договору місцевої гарантії і власне відносин, що виникають на підставі його підписання, від приватноправових договорів є мета та вид законного інтересу, що досягається шляхом його укладення. Місцева гарантія надається (як місцеве гарантійне зобов'язання), а договір місцевої гарантії укладається без переслідування комерційної мети (отримання прибутку), але для досягнення «загального інтересу» територіальної громади міста (спільного інтересу територіальних громад області чи АРК), що підкреслює його публічно-правову природу, при збереженні договірної форми, на яку поширюється дія загальних норм і принципів приватного права, що стосується договорів і зобов'язань.

У процесі підготовки рішення місцевої ради про надання місцевої гарантії формується досить великий перелік документів: інвестиційний договір, проєкт рішення відповідної ради про надання місцевої гарантії, проєкти договорів

(кредитного договору, договору гарантії, договору про погашення заборгованості позичальника перед АРК, обласною радою або територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань), прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, проєкту рішення про місцевий бюджет та інших).

Щодо договору гарантії, то, як уже відзначалося, питання змісту та форми договору місцевої гарантії врегульовано переважно нормами приватного права, а саме ЦК України та ГК України, проте, оскільки стороною договору є орган місцевого самоврядування, який зобов'язаний діяти на підставі та в межах повноважень та у спосіб, визначений законом, питання складання та підписання договору гарантії регулюються також нормами публічного, передусім бюджетного права. Отже, під час підготовки договору гарантії мають бути враховані положення ст. 560 ЦК України, відповідно до якої гарант гарантує перед кредитором (бенефіціаром) виконання боржником (принципалом) свого обов'язку [213] та положення ст. 561 – 563 ЦК України: 1) гарантія діє протягом строку, на який вона видана; 2) гарантія є чинною від дня її видачі, якщо в ній не встановлено інше; 3) гарантія не може бути відкликана гарантом, якщо в ній не встановлено інше; 4) зобов'язання гаранта перед кредитором не залежить від основного зобов'язання (його припинення або недійсності), зокрема і тоді, коли в гарантії міститься посилання на основне зобов'язання; 5) у разі порушення боржником зобов'язання, забезпеченого гарантією, гарант зобов'язаний сплатити кредиторіві грошову суму відповідно до умов гарантії.

Додаткові і особливі вимоги щодо договору гарантії містяться в ч. 3 ст. 17 БК України, де передбачено, що правочин щодо надання державної (місцевої) гарантії оформляється в письмовому вигляді та має визначати таке: 1) предмет гарантії; 2) повні найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання і кредитора (у разі гарантування виконання зобов'язань за кредитним договором); 3) обсяг кредиту (позики); 4) обсяг гарантійних зобов'язань та порядок їх виконання; 5) умови настання гарантійного випадку; 6) строк дії гарантії.

Обов'язковою умовою надання місцевої гарантії є укладення договору між відповідним місцевим фінансовим органом та суб'єктом господарювання про

погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань (абз. 3 ч. 3 ст. 17 БК України) [32].

О. Гофман, виходячи з положень бюджетного законодавства, визначає державну гарантію як письмове, строкове, платне, грошове зобов'язання України щодо виконання гарантованого зобов'язання перед кредитором, за умови прострочення його виконання боржником, у порядку встановленому законом та договором, що виникає на конкурсній основі, унаслідок прийняття відповідного акта Кабінетом Міністрів України, у межах, за рахунок і за напрямками, визначеними законом про Державний бюджет України [43, с. 8].

Визначення, запропоноване С. Андросовим, більш наближене до змісту поняття «гарантія», що закріплене в цивільному та господарському законодавстві. Зокрема, державна гарантія – це специфічний засіб забезпечення виконання зобов'язання суб'єктом господарювання (принципалом), що належить до державного сектору економіки, на підставі якого держава (гарант) бере на себе зобов'язання задовольнити вимоги кредитора принципала (бенефіціара) шляхом виплати останньому грошової суми у випадках, розмірах і способах, передбачених письмовим підтвердженням про видачу державної гарантії (гарантійною угодою) [22, с.52-53]. Отже, зроблено акцент на суб'єктному складі правовідносин.

І. Грачова визначає гарантійне зобов'язання як міжгалузеве поняття, що являє собою суспільні відносини (зобов'язання) у зв'язку з якими одна особа зобов'язана виконати зобов'язання за іншу особу згідно з укладеним договором, законом або односторонньо прийнятим на себе зобов'язанням [46, с.45-46]. Отже, вчена наголосила на формі прояву волі публічного суб'єкта виступити гарантом і на публічності вказаних відносин.

Таким чином, можемо надати таке визначення поняття «місцева гарантія» – це форма публічної допомоги суб'єктам комунального сектору економіки, що функціонують у межах території, на яку поширюються повноваження гаранта, що полягає в забезпеченні господарського зобов'язання позичальника (принципала), в результаті надання якого, з одного боку виникає письмове зобов'язання

відповідно АРК, обласної ради чи територіальної громади міста (гаранта) повністю або частково виконати коштами відповідного місцевого бюджету боргові зобов'язання суб'єкта господарювання перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, а з іншого – право вимагати від позичальника погашення простроченої заборгованості за кредитом (позикою), наданим під таку місцеву гарантію.

Отже, однією з рис місцевої гарантії є те, що за змістом вона є формою господарсько-правового зобов'язання, яке бере на себе АРК, обласна рада чи територіальна громада міста у публічно-правовому порядку в особі відповідних органів АРК, обласної чи міської ради.

Зважаючи на те, що відповідно до ч. 7 ст. 17 БК України платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань АРК, обласної ради чи територіальної громади міста, відображаються як надання кредитів з бюджету щодо суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані [32], можна стверджувати, що інститути бюджетного кредитування та державної (місцевої) гарантії більш споріднені між собою, ніж інститути державного (місцевого) запозичення та державного (місцевого) боргу. Проте важко погодитися з ідеєю Л. Фокші, яка зазначає, що, оскільки, у процесі здійснення кредитної діяльності публічний суб'єкт може виступати і як позичальник, і як кредитор, і як гарант під час реалізації тих чи інших інвестиційних програм, проектів, то і категорія «державний (місцевий) кредит» повинна охоплювати як запозичення, так і кредитування і гарантування [211, с. 293], оскільки таке об'єднання призведе до змішування різних ролей публічного суб'єкта.

Отже, на нашу думку, правове регулювання відносин у сфері надання місцевих гарантій забезпечується нормами як фінансового, так і цивільного та господарського права, при цьому спостерігаємо пріоритет фінансово-правового регулювання над приватноправовим, що зумовлено публічно-правовою природою суспільних відносин, що аналізуються. При цьому норми фінансового права є спеціальними щодо цивільно-правових норм, які встановлюють лише загальні

засади (правила) гарантійних зобов'язань, зобов'язань, що впливають із кредиту (позики), а також способів забезпечення виконання зобов'язань.

1.2. Суб'єкти правовідносин у сфері місцевих гарантій та їхній правовий статус

У суспільних відносинах з надання місцевих гарантій фігурують три суб'єкти: 1) кредитор (бенефіціар); 2) гарант; 3) позичальник (принципал). Правовідносини, що виникають між кредитором і гарантом, так само, як і правовідносини між кредитором і позичальником, є господарсько-правовими. І лише правовідносини, що виникають між гарантом і позичальником (принципалом), є публічно-правовими, а саме фінансово-правовими. Відповідно вважаємо за необхідне розкрити питання правового статусу та кола суб'єктів, які виступають у відносинах місцевої гарантії як гарант та позичальник.

Щодо гарантів у суспільних відносинах місцевих гарантій, то можна зазначити таке.

Стаття 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що органи місцевого самоврядування можуть виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад з дотриманням вимог, установлених БК України та іншими законами України [153]. Відповідно до ст. 17 БК України місцеві гарантії можуть надаватися за рішенням:

1) Верховної ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки міста або Автономної Республіки Крим, розташовані на відповідній території та реалізують на цій території інвестиційні проекти, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій;

2) відповідної обласної ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, відновлення та реконструкція об'єктів спільної власності територіальних громад або державної власності, що перебувають в управлінні обласних рад, обласних державних адміністрацій, або впровадження ресурсозберігаючих технологій, а також будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення [32].

Отже, проведемо аналіз суб'єктів надання місцевих гарантії та відповідних суб'єктів гарантійних зобов'язань.

1. Верховна рада Автономної Республіки Крим, яка діє від імені АРК. Базові елементи правового статусу АРК, як учасника господарських відносин, визначені у ЦК України [213]: 1) є учасником цивільних відносин (ст. 2 ЦК України); 2) у цивільних відносинах перебуває у рівних правах з іншими учасниками цих відносин (ст. 168 ЦК України); 3) АРК набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи влади АРК у межах їхньої компетенції, встановленої законом (ст. 171 ЦК України); 4) не відповідає за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб, крім випадків, встановлених законом. (ч. 1 ст. 176 ЦК України); 5) не відповідає за зобов'язаннями держави і територіальних громад (ч. 3 ст. 176 ЦК України).

2. Обласна рада, яка є представницьким органом і відповідно до ч. 1 ст. 74 БК України [32] та ст. 1, 2 та 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [153] (так само, як і районні ради) діє у спільних інтересах територіальних громад сіл, селищ та міст, що функціонують у межах області. Таке об'єднання територіальних громад пропонуємо називати «спільнота територіальних громад області». Відповідно до ст. 172 ЦК України територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи

місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом [213].

Право обласних рад виступати суб'єктами надання місцевих гарантій закріплене в БК України згідно із Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» [122]. Це обґрунтовано тим, що в управлінні обласних рад перебувають комунальні підприємства, функціонування яких забезпечує інтерес територіальних громад області і які є спільною власністю.

Щодо історичного аспекту, то 15.03.1991 введено в дію Закон Української РСР «Про власність», який зберігав чинність до 2007 року. Відповідно до цього Закону: 1) власність в Україні виступала у таких формах: приватна, колективна та державна; 2) усі форми власності визнаються рівноправними; 3) до державної власності в Україні належали загальнодержавна (республіканська) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність); 4) суб'єктом права загальнодержавної (республіканської) власності була держава в особі Верховної Ради України; 5) суб'єктами права комунальної власності визнавалися адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад народних депутатів [121].

Розподіл майна, яке передавалося державою в комунальну власність відповідним радам народних депутатів, регламентувався Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.1991 № 311 «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю» [173]. Комунальна власність як самостійна форма власності в Україні з'явилася з ухваленням у 1996 році Конституції України, стаття 41 якої містить положення про три форми права власності в Україні – державну, комунальну та приватну [75].

Остаточне завершення процесу формування комунальної власності відбулося з набранням чинності 12.06.1997 Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також

набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи. Таким чином, районні (обласні) ради керують комунальними підприємствами районними (обласними), які є спільним об'єктом власності територіальних громад району (області).

Відповідно до пункту 10 розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» майно, передане до комунальної власності області, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст області, управління яким здійснює обласна рада або уповноважений нею орган. Об'єкти тієї частки комунальної власності, що набули статусу спільної власності, яка перебуває в управлінні районних та обласних рад, виконують не місцеві потреби, а корпоративні, спільні. Повноваження з управління об'єктами спільної власності (місцевого самоврядування) виконує орган державної влади (місцева державна адміністрація) [201, с. 261]. Саме місцева адміністрація вивчає питання функціонування комунального підприємства та готує проекти рішення про застосування різних форм допомоги, серед яких і надання гарантії виконання зобов'язань обласним (районним) комунальним підприємством. У законодавстві відсутня норма, яка б чітко передбачала перелік випадків надання гарантії районною радою, проте на практиці така форма забезпечення, як гарантія обласними радами, надається.

Незважаючи на те, що у ч. 4 ст. 4 Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» передбачено, що гарантом виступає орган місцевого самоврядування, що представляє відповідну територіальну громаду, обласні ради, також базуючись на положеннях цього Закону, ухвалювали рішення про погодження договорів реструктуризації заборгованості за енергоносії ще до внесення змін до БК України, які надали їм таке право. Наприклад, Кіровоградська обласна рада рішенням від 22.12.2017 погодила обласному комунальному виробничому підприємству «Дніпро-Кіровоград» заходи щодо реструктуризації

кредиторської заборгованості за спожиту електричну енергію, використану для надання послуг з централізованого водопостачання та водовідведення, що виникла станом на 01.07.2016 та не погашена станом на 31.12.2016, та вирішила виступити гарантом виконання таких зобов'язань, надаючи повну гарантію. На підписання договору від імені обласної ради, що діє як гарант, уповноважено голову обласної ради [169].

Принагідно наведено і інший приклад, коли поставало питання надання гарантії виконання зобов'язання обласного підприємства. Так, у п. 22 Доповнення до Угоди про позику «Другий проект розвитку міської інфраструктури (Проект розвитку міської інфраструктури – 2)» між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 26.05.2014 [208], міститься теза: «Договір про субкредитування означає кожен з договорів, який указаний у Розділі I, додатку 2 до цієї Угоди та підписаний між позичальником (в особі Мінфіну, Мінрегіону та Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), відповідною муніципальною/регіональною радою) та комунальним підприємством, надає відповідну суму коштів позики кожному комунальному підприємству». Отже, угода про субкредитування, за яким відповідна місцева рада виступає гарантом, відповідно до Угоди укладалася не з міською радою, а з регіональною радою – районною чи обласною радою, що не узгоджувалося з бюджетним законодавством.

Як уже підкреслювалося, Законом України від 22.11.2018 до БК України внесено зміни і суб'єктом надання місцевої гарантії визнано обласну раду, проте районні ради, які діють у спільних інтересах територіальних громад району суб'єктами надання місцевих гарантій так і не визнані. Ця позиція законодавця може бути обґрунтована таким: 1) відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 43 та ч. 2 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» може відбуватися передача комунальних підприємств району [153]; 2) згідно зі ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною

власністю такої об'єднаної територіальної громади, у тому числі в комунальну власність об'єднаної територіальної громади переходять комунальні підприємства району [129]; 3) якщо в межах району (за певних винятків) створюється декілька об'єднаних територіальних громад, комунальне підприємство також реорганізується з комунального підприємства, що перебуває в управлінні відповідної районної ради, у договірному порядку у спільне комунальне підприємство в порядку, передбаченому ст.10 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [175]; 4) у абз.3 п.10 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування» передбачено, що за пропозицією сільських, селищних, міських рад районні, обласні ради повинні приймати рішення про передачу у комунальну власність відповідних територіальних громад окремих об'єктів, спільної власності територіальних громад, які розміщуються на їх території і задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад [153]; 5) пунктом 39 Прикінцевих та перехідних положень БК України встановлено, що районні ради передають із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність ОТГ, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відповідні бюджетні установи, розташовані на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного БК України [32].

Отримавши пропозицію від ради ОТГ, районна рада розглядає це питання на сесії та приймає рішення про передачу об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності ОТГ, у якому має міститися перелік таких об'єктів. У свою чергу, як зазначає М. Трипальська, рада ОТГ ухвалює рішення про прийняття об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності ОТГ, у якому також міститься перелік таких об'єктів [202]. Отже, такі комунальні підприємства визнаються об'єктом комунальної власності відповідної ОТГ і стають відповідно унітарним комерційним чи некомерційним комунальним підприємством. Інші комунальні підприємства, діяльність яких становить спільний інтерес територіальних громад

(у тому числі об'єднаних) району (області), надалі залишатимуться у спільній власності і підпорядковуватимуться відповідно районній (обласній) раді, що як представники власників здійснюють управління такими підприємствами і застосовують різні заходи, спрямовані на підтримання їх платоспроможності та реалізацію інвестиційних проєктів.

Проте, по-перше, процес децентралізації та добровільного об'єднання територіальних громад триває, а комунальні підприємства відповідних районних рад потребують отримання фінансової допомоги у формі гарантії та/або реструктуризації їх боргу вже сьогодні; по-друге, вищезазначені положення законодавства лише впорядковують розмежування комунальних підприємств між рівнями місцевого самоврядування, але не унеможливають перебування окремих комунальних підприємств в управлінні районних рад; по-третє, районна рада є органом місцевого самоврядування, функціонування якого передбачено Конституцією України (ст. 140, 141, 143) і до повноважень якого, зокрема, належить затвердження районних бюджетів (ст. 143) [75]. Саме районні та обласні ради згідно з положеннями Конституції України досі визначені як органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст та відповідно до ч. 4 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад [153]. Також необхідно враховувати положення п. 10 розд. V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де передбачено, що відчуження зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника або уповноваженого ним органу [153].

Щодо питання, наскільки обов'язковим до виконання є рішення ОТГ про ініціювання передачі комунального підприємства зі спільної власності територіальних громад району, а отже, з управління районної ради, у власність ОТГ національні суди виносять рішення, у яких прослідковується відсутність єдиної правозастосовчої практики, а саме:

- 1) у справі за позовом Іллінецької міської ОТГ до Іллінецької районної ради

про визнання протиправним рішення, визнання протиправною бездіяльністю та зобов'язання вчинити дії, рішенням Вінницького окружного адміністративного суду від 19.10.2018 у справі № 0240/2454/18-а вирішено: 1) визнати протиправним та скасувати рішення 28 сесії 7 скликання Іллінецької районної ради «Про ініціювання передачі Іллінецького міжшкільного навчально-виробничого комбінату Іллінецької районної ради у державну власність» від 22.06.2018; 2) зобов'язати Іллінецьку районну раду вчинити дії спрямовані на передачу із спільної комунальної власності територіальних громад сіл, селища, міста Іллінецького району у власність Іллінецької міської об'єднаної територіальної громади Іллінецького міжшкільного навчально-виробничого комбінату Іллінецької районної ради, відповідно до п. 7 розділу IV Прикінцеві положення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Тобто судом встановлено неправомірність (невідповідність вимогам закону) рішення районної ради про передачу комунального підприємства у власність ОТГ [189];

2) аналізуючи в касаційному порядку рішення суду першої інстанції у справі за позовом Бориспільської міської ради V скликання до Київської обласної ради V скликання, Вищий господарський суд України у постанові від 17.02.2009 № 6/175 акцентував увагу на тому, що у суду першої інстанції не було законних підстав для визнання права власності за територіальною громадою міста Борисполя в особі Бориспільської міської ради на комунальне підприємство водопровідно-каналізаційного господарства міста Бориспіль «Бориспільводоканал», оскільки відсутнє рішення Київської обласної ради про передачу спірного об'єкта у власність територіальної громади міста Борисполя [115]. Суд також зазначив таке. «Відповідно до приписів ст. ст. 16, 46, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», п. 10 Прикінцевих та перехідних положень цього Закону, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є, зокрема, рухоме і нерухоме майно, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Від імені та в інтересах територіальних громад право суб'єкта комунальної власності

здійснюють відповідні ради, які проводять свою роботу сесійно. При цьому, саме органи місцевого самоврядування відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, у тому числі вирішують питання їхнього відчуження. Відчуження зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника або уповноваженого ним органу.» [115].

Тобто на сьогодні лише напрацьовується єдина судова практика з приводу того, чи є правоздатними обласні (районні) ради передавати комунальні підприємства у власність об'єднаних територіальних громад, функціонування яких задовольняє інтереси виключно єдиної ОТГ. Проте, у ч. 3 п. 10 розділу 5 Перехідних та прикінцевих положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено імперативну норму законодавства, що «за пропозицією сільських, селищних, міських рад районні ради повинні приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території і задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад».

Потрібно визнати, що процес розмежування комунальних підприємств між об'єднаними територіальними громадами та спільнотою територіальних громад району (області), що діють в особі відповідно районних та обласних рад, як того вимагає законодавство про об'єднані територіальні громади, лише розпочато, що не унеможлиблює перебування окремих комунальних підприємств у спільній власності територіальних громад району як таких, що задовольняють спільні інтереси територіальних громад, у тому числі об'єднаних, відповідного району або їх перетворення у спільні комунальні підприємства.

У ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міститься положення, згідно з яким «органи місцевого самоврядування можуть виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад з дотримання вимог, встановлених БК України та іншими законами України». Непоодинокими є

випадки надання місцевих гарантій районними радами. Так, наприклад, Радивилівська районна рада Рівненської області рішенням від 23.10.2018 № 396 погодила договір реструктуризації заборгованості за спожитий природний газ комунальним підприємством «Радивилівтеплосервіс» Радивилівської районної ради за договорами купівлі-продажу (постачання) природного газу, яким вирішено надати гарантію для забезпечення виконання укладеного договору про реструктуризацію і уповноважено голову районної ради погодити такі договори [167]. Такі рішення зустрічаються достатньо часто, що є свідченням широкого тлумачення органами місцевого самоврядування положень і БК України, і Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» [148], де передбачено надання місцевої гарантії територіальною громадою. Однак, доцільно зазначити, що іншої думки дотримуються суди. Так, у рішенні Вищого господарського суду України від 07.11.2006 № 14/188-16, на підставі норм БК України 2001 року, зазначається таке: «Посилання відповідача у касаційній скарзі на те, що стаття 17 БК України не встановлює вичерпного кола суб'єктів, які мають право надавати гарантії, а лише регулює порядок надання гарантій щодо виконання боргових зобов'язань цими органами, не може вважатися обґрунтованим, оскільки з огляду на приписи статті 19 Конституції України до органів державної влади та місцевого самоврядування застосовується принцип дозволу робити тільки те, що встановлено законом, а тому відсутність зазначення в статті 17 БК України на районні державні адміністрації як на органи, уповноважені надавати гарантії, свідчить про те, що вони в силу закону такими повноваженнями не наділені.» [188]. Отже, у БК України не передбачена можливість надання місцевої гарантії рішенням районної ради. Відповідно, виникає ситуація, коли КП, що перебувають у підпорядкуванні районних рад, не можуть ініціювати та отримувати районну місцеву гарантію, оскільки це не передбачено БК України (абз. 2 ч. 2 ст. 17 БК України), а її отримання з обласного бюджету призведе до порушення принципів самостійності та збалансованості

бюджетів; не можуть отримати міську місцеву гарантію, оскільки сфера діяльності такого комунального підприємства виходить за межі населеного пункту (пунктів), де мешкає відповідна територіальна громада (у тому числі об'єднана) (абз. 1 ч. 2 ст. 17 БК України) [32].

Якщо припустити, що комунальні підприємства можуть ініціювати надання місцевої гарантії за рахунок коштів обласного бюджету, то варто визнати, що у цьому разі принцип збалансованості бюджетної системи порушується, оскільки дохід від діяльності комунального підприємства надходить до районного бюджету, а гарантується виконання зобов'язань коштами обласного бюджету, крім того виникає ряд питань: 1) щодо правової конструкції компенсування з відповідного районного бюджету збитків, які можуть настати у разі виплати за гарантією та/або порушення строків повернення коштів до обласного бюджету; 2) відсутності повноважень на укладення договорів між обласною та районною радами про таке компенсування, незважаючи на те, що: а) у ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що «органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти», б) у ч. 2 ст. 61 вказаного Закону закріплено, що «районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання.» [153].

Проте залишилися відкритими такі питання: 1) хто є суб'єктом права, а хто лише суб'єктом правовідносин – чи спільно територіальні громади області в особі обласної ради, чи власне обласна рада; 2) чи може надавати місцеві гарантії районна рада, якщо боргове зобов'язання виникає у комунального підприємства, що діє у спільних інтересах територіальних громад району.

Щодо першого питання, то потрібно підкреслити, що законодавець в абз. 2 ч. 8 ст. 17 БК України, визначаючи коло суб'єктів, у яких виникає гарантійне

зобов'язання за наданою місцевою гарантією, називає: 1) АРК; 2) обласні ради; 3) територіальні громади міст. Такий підхід призводить до змішування різних правових категорій, тобто територіальні громади поставлені в один ряд з обласними радами у той час, як обласні ради є органами місцевого самоврядування, що діють реалізуючи спільні інтереси територіальних громад області та представляють їх інтереси як спільних власників.

Так, учені, досліджуючи питання спільної комунальної власності і констатуєчи відсутність у територіальних громад (кожної індивідуально) корпоративних прав щодо обласних (районних) комунальних підприємств, пропонують наступне.

Зокрема Л. Музика, вважає доцільним запровадити у законодавстві концепцію регіональної форми власності (власності району, області), що буде різновидом колективної власності [91]. І. Дробот та А. Рачинський зазначають про необхідність закріплення у законодавстві положення про те, що «Суб'єктом права власності області та району є відповідно населення області та району, а від його імені обласні та районні ради. Управління цією власністю може проводитись як безпосередньо виконавчими органами цих рад, так і через делегування на принципах галузевої компетентності частини повноважень рад відповідним обласним та районним державним адміністраціям» [51, с. 153].

В. Толубяк наполягає, що об'єкти тієї частки комунальної власності, які набули статусу спільної власності, що перебуває в управлінні районних та обласних рад, виконують не місцеві потреби, а корпоративні, спільні. Повноваження з управління об'єктами спільної власності (місцевого самоврядування) виконує орган державної влади (місцева державна адміністрація), і фінансується здійснення цих повноважень за рахунок державного бюджету [201, с. 261].

Проте поки така форма комунальної (колективної) власності не запроваджена, ми маємо ситуацію, за якої у ст. 142 Конституції України суб'єктом комунальної власності визначено саме територіальні громади, індивідуально чи спільно – інше питання.

Отже пропонуємо внести зміни до БК України з тим, щоб розмежувати на рівні області суб'єкта надання місцевої гарантії (обласна рада) та зобов'язаного суб'єкта (спільнота територіальних громад області). А тому вважаємо, що до ч. 8 ст. 17 БК України та інших статей потрібно внести зміни і визначити, що гарантом виступає спільнота територіальних громад області в особі обласної ради, а також у разі закріплення права надання місцевої гарантії за районною радою – спільнота територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад відповідного району.

Районні ради, як органи місцевого самоврядування, існування яких передбачено в Конституції України, продовжують функціонувати, а в їх управлінні перебувають районні комунальні підприємства, які відповідно до реформи децентралізації: 1) можуть бути передані зі спільної власності територіальних громад району у власність об'єднаної територіальної громади, якщо їх функціонування забезпечує інтерес саме цієї ОТГ; 2) можуть бути перетворені в договірному порядку у спільні комунальні підприємства; 3) можуть бути і надалі об'єктами спільної власності територіальних громад району і перебувати в управлінні районних рад, які зобов'язані вживати своєчасних заходів для запобігання банкрутству таких комунальних підприємств. Зміни в бюджетному законодавстві спрямовані на визнання обласних рад суб'єктами надання місцевих гарантій, проте потреба застосовувати такий засіб забезпечення щодо районних комунальних підприємств щороку лише зростає, незважаючи на те, що кількість таких підприємств у результаті реформи децентралізації значно зменшиться.

Відповідно, вважаємо, що комунальні підприємства, що функціонують з метою забезпечення спільних інтересів територіальних громад району, повинні мати право ініціювати та одержувати за рішенням відповідної районної ради місцеву гарантію, що забезпечується коштами районного бюджету, якщо, зокрема, інвестиційний проєкт спрямований на розвиток комунальної інфраструктури, відновлення та реконструкцію об'єктів спільної власності територіальних громад району, що потребує внесення змін до БК України узгодження зі ст. 70 Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вважаємо, що така юридична конструкція, має право на існування, а її застосування, сприятиме утвердженню принципів самостійності та збалансованості бюджетів.

3. Міська рада, як представницький орган, діє в інтересах відповідної територіальної громади міста, про що йдеться у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». В БК України не встановлено обмежень щодо категорій міст, які можуть надавати гарантію. А тому всі територіальні громади міст в особі їх представницьких органів – міських рад можуть виступати зобов'язаними суб'єктами у відносинах місцевих гарантій, а такі ради – ухвалювати рішення про надання місцевої гарантії.

Проте, на сьогодні відбувається процес об'єднання територіальних громад, який спрямований на формування спроможних територіальних громад. Основний параметр, якому мають відповідати ОТГ, – спроможність, у тому числі фінансова. Прикрим є факт, що на рівні закону не визначено критеріїв визнання територіальної громади, зокрема і об'єднаної, спроможною. Відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII (далі – Закон №157) [129] «методика формування спроможних територіальних громад розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, та затверджується Кабінетом Міністрів України». При цьому згідно з п. 3-1 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону № 157 спроможними об'єднаними територіальними громадами є територіальні громади міст республіканського АРК, обласного значення, проте тільки для випадків, передбачених ст. 8 – 8³ цього Закону, а саме у разі: утворення об'єднаної територіальної громади та реорганізація органів місцевого самоврядування (ст. 8); ініціювання добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад (ст. 8¹); підготовки проєкту рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади (ст. 8²); припинення

повноважень сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади (ст. 8³) [129].

На підставі вказаного положення Закону № 157 Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 затверджено Методику формування спроможних територіальних громад, у п. 2 якої спроможними територіальними громадами визнаються «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [134]. Тобто в результаті об'єднання формуються спроможні територіальні громади та відбувається їх вирівнювання у «спроможності» з містами республіканського АРК та обласного значення. Важливо, що статус об'єднаних територіальних громад між собою є відмінним, оскільки згідно з ч. 2 ст. 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською» [129]. Це положення відповідає ч. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування», де визначено, що «територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову» [153].

Отже, можна виділити такі типи спроможних територіальних громад:

- 1) територіальні громади міст республіканського АРК та обласного значення;
- 2) міські територіальні громади (об'єднані);
- 3) селищні територіальні громади (об'єднані);
- 4) сільські територіальні громади (об'єднані).

Лише два типи територіальних громад із названих основою свого формування мають місто. Виникає парадоксальна ситуація, коли територіальні громади міст, які не мають статусу міст обласного значення, проте є такими, що ще не увійшли до ОТГ, юридичного статусу «спроможних» не мають, проте, передусім відповідно до ст. 17 БК України право надавати місцеву гарантію мають саме міста. Виникає і інше питання: чому спроможна селищна чи сільська об'єднана територіальна громада не можуть надавати місцеві гарантії, а «неспроможна» територіальна громада міста може?

Критерії «спроможності» вироблено саме для того, щоб усунути дискримінацію територіальних громад, забезпечити у результаті формування ОТГ їх рівність у правах. Проте саме місто названо в БК України суб'єктом надання місцевих гарантій, при тому, що відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 2 БК України визнано, що гарантований місцевий борг виникає у Автономній Республіці Крим та у територіальних громад міста. Аналогічно, у п. 35 ч. 1 ст. 2 БК України зазначено, що місцевий борг становить «загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення» [32].

У БК України зазначається, що взяття місцевих запозичень (ст. 16 БК України) і надання місцевих гарантій (ч. 2 ст. 17 БК України) здійснюються за рішенням відповідної міської ради [32]. Проте виникає питання: термін «міська рада» застосовується щодо місцевих рад, що діють як органи місцевого самоврядування виключно від імені територіальної громади міста чи і від імені міської територіальної громади? На нього відповідає положення абз. 2 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», де сказано: «Сільська, селищна, міська рада, обрана об'єднаною територіальною громадою, її виконавчий комітет можуть вносити зміни, визнавати такими, що втратили чинність, або скасовувати акти відповідних органів місцевого самоврядування та посадових осіб, визначені в абзаці першому цієї частини» [129]. Отже, термін «міська рада» однаково застосовний і до місцевих рад, що діють як від імені

міської територіальної громади, так і від імені «територіальної громади міста».

Проте, якщо вживати термін «місто», який застосовується в БК України, як базовий критерій визнання у територіальної громади прав на надання місцевих гарантій, то звернемо увагу на те, що відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 2 та ч. 3 ст. 5 БК України «бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад» [32]. Отже, не міста, а саме територіальної громади міста чи об'єднаної територіальної громади, у складі якої є громада міста – міської територіальної громади. Саме територіальні громади згідно зі ст. 142 Конституції України є власниками коштів відповідного місцевого бюджету, що перебувають у комунальній власності.

Відповідно до п. 5 ч. 4 ст. 67 БК України місцеві ради, які набули повноважень за результатами перших виборів до 15 жовтня року, що передуює плановому, формуються згідно з цим Кодексом на плановий бюджетний період з урахуванням особливостей, до яких належить те, що «місцеві гарантії надаються відповідно до ст. 17 цього Кодексу» [32] за рішенням міських рад.

Відповідно до ч. 2 ст. 17 БК України місцеві гарантії можуть надавати такі міські ради: 1) що діють від імені територіальної громади міста; 2) що діють від імені міської територіальної громади (об'єднаної).

І гарантований борг відповідно виникає і у територіальних громадах міст, і міських територіальних громад. Отже, пропонуємо до змісту статей БК України, де зазначаються повноваження АРК та територіальних громад міст у сфері надання місцевих гарантій зробити доповнення, а саме після слів «Автономної Республіки Крим» через кому додати «міські територіальні громади» у відповідному відмінку. Зокрема, пропонуємо п. 35 ч. 1 ст. 2 БК України викласти у такій редакції: «35) місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим, спільноти територіальних громад області (району), міської територіальної громади чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок місцевого запозичення».

2 Позичальники у відносинах місцевої гарантії: види та фінансово-правовий статус.

Іншою стороною та ініціатором фінансових та господарських правовідносин у сфері надання місцевої гарантії є позичальник (принципал), правовий статус якого передбачає правосуб'єктність, правові межі його участі у відносинах місцевої гарантії, права та обов'язки, правові засади взаємодії з її надавачем (гарантом).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 70 містить положення, згідно з яким «органи місцевого самоврядування можуть виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад з дотримання вимог, встановлених БК України та іншими законами України» [153]. Натомість, відповідно до ч. 2 ст. 17 БК України (в редакції Закону України від 22.11.2018 року) до суб'єктів, зобов'язання яких може бути забезпечено місцевою гарантією належать [122]:

- 1) суб'єкти господарювання – резиденти України, що належать до комунального сектору економіки міста, розташовані на відповідній території;
- 2) суб'єкти господарювання – резиденти України, що належать до комунального сектору економіки Автономної Республіки Крим, розташовані на відповідній території;
- 3) суб'єкти господарювання – резиденти України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на території відповідної області.

Отже, основний критерій, якому має відповідати резидент України – належність до суб'єктів комунального сектору економіки. Так, відповідно ч. 1 ст. 24 ГК України, управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного

управління [41].

У ч. 3 ст. 24 ГК України міститься визначення поняття «суб'єкти господарювання комунального сектора економіки», якими визнано «суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів» [41].

Таким чином, у БК України розширено коло суб'єктів, які можуть отримувати місцеву гарантію і крім комунальних підприємств, які повністю перебувають у комунальній власності, включено тих, які належать до комунального сектору економіки. Відповідно, вважаємо, що до Закону України «Про місцеве самоврядування» потрібно внести зміни з метою його узгодження зі ст. 17 БК України та викласти ч. 2 ст. 70 у такій редакції: «2. Органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів, позик (поворотної фінансової допомоги) та інших зобов'язань підприємств, установ й організацій, що належать до комунального сектору економіки та функціонують на території відповідних територіальних громад, здійснювати розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, встановлених Бюджетним кодексом України та іншими законами України.»

Отже, суттєвим чинником встановлення належності суб'єкта господарювання до комунального сектору економіки є функціонування на базі комунальної форми власності, яка первинно була визначена відповідно до Закону України «Про власність» [121] (втратив чинність) як підвид державної форми власності, а пізніше виділена в окрему форму власності з ухваленням Конституції України 1996 року. Важливим кроком держави із формування мережі комунальних підприємств було прийняття Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [164], який врегулював порядок передачі зокрема з державної у комунальну власність державних підприємств, управління якими здійснюють органи місцевого самоврядування на рівні

областей, районів та місцевих рад міст, сіл, селищ.

У Конституції України закладено такі засади функціонування комунального сектору економіки: 1) у ст. 41 розмежовано приватну, державну та комунальну власність; 2) у ст. 46, 49 та 53 розмежовано державні та комунальні заклади; 3) у ст. 142 об'єктами комунальної власності визначено рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси і зазначено, що «територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності» для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ; 4) у ст. 143 передбачено, що органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи; 5) у ст. 142 вживається поняття «комунальне підприємство» та зазначається, що окремі об'єкти спільної власності територіальних громад можуть перебувати в управлінні районних і обласних рад [75]. У ст. 78 ГК України увагу звернено лише на унітарні комунальні підприємства, а проблематику підприємств корпоративного типу не врегульовано [41].

На основі Конституції України питання комунальних підприємств та інших суб'єктів господарювання, які функціонують на основі комунальної власності регулюють ЦК України [213], ГК України [41], БК України [32], Закони України «Про господарські товариства» [123], «Про акціонерні товариства» [119], «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» [180], «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [164], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [129], «Про співробітництво територіальних громад» [175] та інші. Окремі питання правового регулювання суб'єктів комунального сектору економіки висвітлені у працях вітчизняних учених, зокрема таких як, І. Голосніченко, Р. Денчук, І. Жадан., О. Іващенко, Д. Погрібний, І. Спасибо-Фатеева, М. Стахурский, Н. Яковлева та інші. Проте комплексного дослідження кола суб'єктів, які належать до комунального сектору економіки та їх видів, особливо в розрізі прав на одержання місцевої гарантії, проведено не було.

Виходячи зі змісту поняття «суб'єкт комунального сектору економіки», можна виділити такі їх групи: 1) суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а ними, відповідно до ч. 1 ст. 63 ГК України є такі: а) комунальні підприємства, що діють на основі комунальної власності територіальної громади; б) спільні комунальні підприємства, що діють на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами – суб'єктами співробітництва [41]; 2) суб'єкти, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків; 3) суб'єкти, у статутному капіталі яких частка комунальної власності становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів, проте менша ніж 50 відсотків.

Відповідно до ст. 63 ГК України підприємства, що діють в Україні, поділяються на унітарні та корпоративні залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного фонду. Дослідники зазначають, що функціонування унітарних комунальних підприємств базується на існуючих принципах адміністративного управління за умови дисциплінарної відповідальності керівників, а щодо корпоративних здійснюється непряме управління – воля територіальної громади як власника акцій (учасника ТОВ) втілюється у формі рішення зборів акціонерів, ради директорів [52, с. 34] тощо.

Класичним підходом до трактування поняття «комунальне підприємство» є положення, закріплене у ч. 1 ст. 63 ГК України, у якому комунальним визначається підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади [41]. Проте останнім часом у законах закріплюється і більш розширене тлумачення, а саме у п. 14 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про фінансову реструктуризацію» комунальне підприємство визначається як «підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади, або підприємство, у статутному капіталі якого частка комунальної власності територіальної громади становить 50 і більше відсотків» [181]. В такому визначенні об'єднано комунальні підприємства унітарного та корпоративного типу, що, на нашу думку, має важливе значення.

Таким чином, ми не можемо до комунальних підприємств віднести лише підприємства корпоративного типу, у статутному капіталі яких частка комунальної власності становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів, проте менша ніж 50 відсотків.

Відповідно, вважаємо за доцільне проаналізувати правовий статус кожної з цих груп суб'єктів комунального сектору економіки з врахуванням того, що в законодавстві як окрему групу комунальних підприємств виділено спільні комунальні підприємства:

1. Унітарні комунальні підприємства. Відповідно до ст. 62 ГК України підприємство – це «самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому цим Кодексом та іншими законами» [41]. Для розмежування підстав надання такого забезпечення, як місцева гарантія тому чи іншому комунальному підприємству вважаємо за доцільне визначити їх види.

1.1. Переважна більшість комунальних підприємств є *унітарними комунальними підприємствами*, якими визнаються організації, утворені компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності, які входять до сфери його управління (ч. 1 ст. 78 ГК України) [41].

Унітарне підприємство створюється одним засновником, який виділяє необхідне для цього майно, формує відповідно до закону статутний фонд, не поділений на частки (паї). Виділяють такі характерні риси комунального унітарного підприємства [40]: 1) господарська організація унітарного типу; 2) створюється за рішенням органу місцевого самоврядування (уповноваженим ним органом) у розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності; 3) функції власника майна щодо комунального підприємства виконує

уповноважений орган, тобто орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство (виконком відповідної місцевої ради, управління/департамент виконкому); 4) функціонує на базі майна, що перебуває у комунальній власності та закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне некомерційне підприємство); 5) статутний фонд комунального унітарного підприємства має бути сформованим до його реєстрації як суб'єкта господарювання уповноваженим органом; 6) мінімальний розмір статутного фонду комунального унітарного підприємства встановлюється відповідною місцевою радою; 7) найменування має містити слова «комунальне підприємство» та вказівку на орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого входить це підприємство; 8) відсутність у підприємства субсидіарної відповідальності за зобов'язаннями органу місцевого самоврядування та уповноваженого ним органу; 9) керівництво підприємством здійснює керівник, що призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство, і є підзвітним цьому органу; 10) збитки, завдані комунальному унітарному підприємству внаслідок виконання рішень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування підлягають відшкодуванню зазначеними органами добровільно або за рішенням суду; 11) поділ комунальних унітарних підприємств на комерційні і некомерційні зумовлює можливість застосування до цих видів підприємств положень ГК України щодо державних комерційних підприємств та казенних підприємств.

Підприємства створюються як для здійснення підприємництва (комерційної діяльності), так і для некомерційної господарської діяльності. Господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку, є підприємництвом, а суб'єкти підприємництва – підприємцями. Господарська діяльність може провадитись і без мети одержання прибутку (некомерційна господарська діяльність) (ч. 2 ст. 3 ГК України) [32].

З огляду на ч. 3 ст. 78 ГК України, залежно від виду майнового права на підставі якого закріплюється за унітарними комунальними підприємствами майно, що перебуває у комунальній власності, їх можна поділити на такі:

1) *комунальне комерційне підприємство* – майно комунального унітарного підприємства і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання;

2) *комунальне некомерційне підприємство* – майно комунального унітарного підприємства, що закріплюється за таким підприємством на праві оперативного управління.

Згідно з ч. 10 ст. 78 ГК України «особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначаються відповідно до вимог, встановлених цим Кодексом щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств, а також інших вимог, передбачених законом» Отже, унітарне некомерційне підприємство прирівняне у правах до казенного підприємства, а унітарне комерційне комунальне підприємство – до державного комерційного підприємства.

Таким чином, положення ч. 7 ст. 77 ГК України, де передбачено, що «казенне підприємство одержує кредити для виконання статутних завдань під гарантію органу, до сфери управління якого входить підприємство», поширюється на унітарні некомерційні підприємства, які за аналогією одержують кредити для виконання статутних завдань під гарантію органу, до сфери управління якого входить підприємство. У зв'язку з цим виникає ситуація, коли орган місцевого самоврядування, діяльність якого повністю фінансується за рахунок коштів місцевого бюджету і в управлінні якого перебуває унітарне некомерційне комунальне підприємство виступає гарантом. Для цих цілей у такого органу місцевого самоврядування має бути відповідне бюджетне призначення, яке з огляду на те, що місцевий бюджет виконується за програмно-цільовим методом, визначається після погодження доцільності надання такої гарантії у рішенні про місцевий бюджет за відповідним кодом програмної класифікації на забезпечення виконання окремої бюджетної програми.

Згідно зі ст. 17 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, що перебувають у

комунальній власності відповідних територіальних громад будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування, однак, відповідно до ст. 18 вказаного Закону, з підприємствами, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад – на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування [153]. При цьому, незважаючи на те, що комунальні підприємства корпоративного типу функціонують базуючись здебільшого на комунальній власності, на них поширюється принцип підконтрольності, а не підпорядкованості.

Другим критерієм розмежування комунальних підприємств унітарного типу є вид територіальних громад, в інтересах яких ці підприємства функціонують. Вони поділяються на такі: 1) обласні комунальні унітарні підприємства (комерційні і некомерційні); 2) районні комунальні унітарні підприємства (комерційні та некомерційні); 3) комунальні унітарні підприємства (комерційні та некомерційні) відповідної територіальної громади (територіальних громад міст, селищ, села, об'єднаної територіальної громади).

1.2. Спільне комунальне підприємство (далі – СКП), що діє на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами – суб'єктами співробітництва. Такий вид підприємства закріплений у ч. 1 ст. 63 ГК України окремо від комунального підприємства, що діє на основі виключно комунальної власності однієї територіальної громади [41]. Статтею 13 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII [175] передбачено, що спільні комунальні підприємства можуть утворювати суб'єкти співробітництва, а саме територіальні громади сіл, селищ, міст, з метою реалізації спільних інфраструктурних проєктів і виконання функцій, що становлять спільний інтерес, на підставі договору установи та організації і спільно їх утримувати. До речі, у ч. 1 цієї статті забороняється утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації на базі майна, яке відповідно до закону (рішення органу місцевого самоврядування) не підлягає приватизації [175].

Згідно з ч. 1 ст. 9 вказаного Закону співробітництво здійснюється на підставі договорів про співробітництво, укладених відповідно до цього та інших законів сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проектів сільськими, селищними, міськими радами.

На користь висновку про те, що СКП можуть отримувати місцеву гарантію свідчить таке; 1) вони належать до комунального сектору економіки; 2) географічно функціонують на території певної територіальної громади; 3) ініціюють надання її місцевою громадою, зокрема з метою реалізації інвестиційного проєкту, що може бути частиною загального інфраструктурного проєкту, який становить спільний інтерес, для реалізації якого його і було створено.

Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду комунальні підприємства такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою [129]. Отже, комунальне підприємство реорганізується і з об'єкта спільної власності територіальних громад району стає унітарним комунальним підприємством відповідної ОТГ.

Якщо в межах району (за певних винятків) створюється декілька об'єднаних територіальних громад, комунальне підприємство також реорганізується з районного підпорядкування у спільне комунальне підприємство в порядку, передбаченому Законом України «Про співробітництво територіальних громад». Так, відповідно до ст. 10 вказаного Закону СКП створюється як об'єкт спільної власності конкретних територіальних громад – учасників договору, що належить їм у відповідних частках залежно участі кожної з територіальних громад, що визначена в договорі. В договорі ж про співробітництво зазначаються базові положення, зокрема: 1) найменування та місцезнаходження спільних комунальних підприємств, установ та організацій; 2) обсяг коштів (майна), що інвестуються

органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва для фінансування (утримання) та забезпечення функціонування спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також строки їх внесення; 3) етапи утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій і відповідальність сторін за результати їх діяльності; 4) шляхи покриття органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва можливих збитків, дефіциту коштів та розподілу отриманих доходів спільних комунальних підприємств, установ та організацій; інше.

2. *Комунальні підприємства корпоративного типу.* Нагадаємо, що згідно зі ст. 17 БК України місцеві гарантії можуть бути надані суб'єктам комунального сектору економіки, серед яких відповідно до ст. 24 ГК України окремо виділені суб'єкти господарювання, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить територіальній громаді (органу місцевого самоврядування); комунальному підприємству.

Про корпоративне підприємство йдеться у ГК України. Зокрема, відповідно до ч. 5 ст. 63 ГК України корпоративне підприємство утворюється, як правило, двома або більше засновниками за їхнім спільним рішенням (договором) (проте можливе створення і одним учасником – відповідно до ч. 2 ст. 83 ГК України «товариство може бути створено однією особою, якщо інше не встановлено законом»), діє на основі об'єднання майна та/або підприємницької діяльності засновників, учасників), їх спільного управління справами, на основі корпоративних прав, у тому числі через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства».

Питання підприємств корпоративного типу стали предметом дослідження багатьох науковців, проте найбільш вагомими можна вважати праці таких учених, як В. Васильєва, О. Вінник, Р. Колосов, В. Кравчук, В. Луць, І. Спасибо-Фатєєва, В. Цікало, В. Щербина та інші. Окремі питання функціонування комунальних корпоративних підприємств розглядалися у наукових працях К. Апанасенко, І. Булаєва, Р. Джабраїлова, О. Кібенко, О. Кравчук, В. Мамутова, Д. Погрібний, І. Труша та інших.

Проте комплексно питання функціонування комунальних підприємств корпоративного типу не досліджено. Причиною є те, що така форма господарювання перебуває на етапі становлення і переважно на сьогодні функціонують комунальні підприємства унітарного типу. Водночас, основними формами комунальних підприємств у зарубіжних країнах є товариства з обмеженою відповідальністю, акціонерні товариства, асоціації та фонди [197]. Зокрема, С. Нікіфров зазначає, що муніципальні органи країн ЄС, використовуючи майно підприємств для вирішення проблем місцевого населення, застосовують на практиці чотири методи ведення господарства територіальних громад: 1) пряме управління; 2) муніципально-підрядну систему; 3) муніципально-орендну систему, 4) муніципальну концесію [96].

Відповідно до ч. 1 ст. 83 ЦК України юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законом [213]. Так, В. Цікало виділяє такі ознаки юридичної особи корпоративного типу: 1) оскільки суб'єкт корпоративних прав володіє часткою, яка визначається у статутному фонді (майні) юридичної особи (ЦК України оперує поняттям «статутний (складений) капітал» (ч. 1 ст. 113)), то очевидним, на думку науковця, є те, що у такій організації створюється статутний капітал (майно); 2) майно юридичної особи корпоративного типу, у тому числі передане засновниками як вклад до статутного (складеного) капіталу, належить на праві власності юридичній особі, а не її учасникам; 3) учаснику у статутному капіталі (майні) визначається частка, яка надає корпоративні права; 4) учасник такої юридичної особи бере участь в управлінні останньою на основі корпоративних прав, у тому числі через спеціально створені органи, а якщо учасників кілька, то вони управляють справами спільно; 5) така організація діє на основі об'єднання майна, а у випадках, передбачених законом, і діяльності засновників (учасників); 6) засновники (учасники) беруть участь у розподілі доходів і ризиків юридичної особи корпоративного типу [215, с. 50–53].

Важливо підкреслити, що у рішенні Конституційного Суду України від 20.06.2007 у справі № 5-рп/2007 (за конституційним зверненням ВАТ

«Кіровоградобленерго») наголошується, що у разі, коли основною метою діяльності суб'єкта господарювання у комунальному секторі економіки є отримання прибутку, його організаційно-правовою формою має стати господарське товариство з відповідною часткою комунальної власності у статутному капіталі, та зазначається таке: 1) господарські товариства проводять свою діяльність на основі права власності, утворюються для ведення виключно підприємницької діяльності, метою якої передусім є не досягнення якогось іншого соціального результату, а отримання прибутку; 2) реалізація корпоративних прав органами місцевого самоврядування щодо господарських товариств переслідує мету доцільного, економного та ефективного використання комунальної власності, а не задоволення нагальних потреб жителів територіальної громади [190].

Комунальні підприємства корпоративного типу можуть бути створені у формі господарського товариства, а саме: акціонерного товариства або товариства з обмеженою відповідальністю (ч. 2 ст. 7, ст. 114 та ч. 1 ст. 140 ЦК України; ч. 1 ст. 79 ГК України). Зазначимо, що у ч. 7 ст. 81 ГК України міститься пряма заборона бути учасниками повних товариств, а також бути повними учасниками командитних товариств органам місцевого самоврядування [41].

Обмеження щодо кількості учасників встановлені лише для повного та командитного товариства (ч. 2. ст. 114 ЦК України), а це означає, що товариство з обмеженою та додатковою відповідальністю також може бути створене однією особою, яка стає його єдиним учасником. Отже, комунальні підприємства корпоративного типу можуть відрізнитися за колом учасників: 1) єдиним учасником яких є територіальна громада; 2) територіальна громада є учасником формування статутного капіталу в частці, що перевищує 50 відсотків. Це саме стосується корпоративних прав.

У ч. 1 ст. 167 ГК України корпоративні права закріплені як «права особи, частка якої визначається у статутному капіталі (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та

активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами» [41]. В свою чергу, у п. 8 ст. 2 Закону України «Про акціонерні товариства», визначено корпоративні права як сукупність майнових і немайнових прав акціонера – власника акцій товариства, які впливають з права власності на акції, що охоплюють право на участь в управлінні акціонерним товариством, отримання дивідендів та активів акціонерного товариства у разі його ліквідації відповідно до закону, а також інші права та правомочності, передбачені законом чи статутними документами [119]. Відповідно І. Труш зазначає, що корпоративні права – це комплекс нероздільних майнових та немайнових прав власника товариства [204, с. 74].

2.1. Господарські товариства. Комунальним товариством з обмеженою відповідальністю вважається підприємство, статутний фонд якого розподілений на частки (паї), розмір яких визначається установчими документами. Органи місцевого самоврядування можуть володіти статутним фондом товариства з обмеженою відповідальністю повністю або частково. Так, І. Труш виділяє комунальне ТОВ, яким пропонує вважати товариство, у якому орган місцевого самоврядування володіє більше ніж 50 % статутного капіталу [203, с. 4]

Про поняття майно товариства йдеться, зокрема, у ст. 115 ЦК України, ст. 80 ГК України, відповідно до якої товариство «несе відповідальність за зобов'язаннями тільки майном товариства» [41]. Отже, орган місцевого самоврядування (відповідна місцева рада), що діє від імені відповідної територіальної громади (спільноти територіальних громад) відповідальне за зобов'язаннями товариства в межах його внеску до статутного фонду.

Варто зазначити, що відповідно до п. 6 глави VII Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» від 06.02.2018 [180] до ГК України було внесено зміни і в новій редакції ст. 86 ГК України передбачено, що забороняється використовувати для формування статутного (складеного) капіталу товариства: 1) бюджетні кошти; 2) майно державних (комунальних) підприємств, яке згідно з законом (рішення органу місцевого самоврядування) не

підлягає приватизації; 3) майно, що перебуває в оперативному управлінні бюджетних установ, якщо інше не передбачено законом» [41].

Отже, з урахуванням таких змін господарське товариство (товариство з обмеженою відповідальністю або акціонерне товариство) як суб'єкт комунального сектору економіки можуть створювати: 1) органи місцевого самоврядування шляхом виділу майна, яке не належить до переліку такого, що не підлягає приватизації, або інших нематеріальних активів; 2) унітарні комунальні підприємства, якщо це дозволяється їх статутами, проте власником буде зазначено кінцевого бенефіціара – територіальну громаду (спільному територіальних громад району чи області).

Дослідники зауважують, що наявність прямого визначення в законодавстві зарубіжних країн права місцевих рад (муніципалітетів) створювати товариства з обмеженою відповідальністю не є поширеною практикою [204, с. 76].

2.2. Комунальні акціонерні товариства. У ч.1 ст.153 ЦК України передбачено, що суб'єктом створення акціонерного товариства можуть бути юридичні та (або) фізичні особи, а також держава в особі уповноваженого органу, територіальна громада в особі уповноваженого органу [213].

Акціонерне товариство може бути створене однією особою чи може складатися з однієї особи у разі придбання одним акціонером усіх акцій товариства (ч.4 ст.153 ЦК України, ст.6 Закону України «Про акціонерні товариства»). Важливо, що акціонерне товариство не може мати єдиним учасником інше підприємницьке товариство, учасником якого є одна особа (ч.4 ст.153 ЦК України) [119; 213], а отже, комунальне комерційне унітарне підприємство не може стати єдиним учасником акціонерного товариства.

Акціонерне товариство відповідальне за зобов'язаннями лише майном товариства, а акціонери (у тому числі територіальна громада) – за зобов'язаннями товариства лише у межах належних їм акцій. Комунальним акціонерним товариством вважається товариство, у статутному капіталі якого частка акцій, що нею володіє орган місцевого самоврядування, становить 50 %. Територіальні громади в особі уповноважених органів місцевого самоврядування можуть бути

засновниками (співзасновниками) та/або учасниками як публічних, так і приватних акціонерних товариств.

У ч. 3 ст. 1 Закону України «Про акціонерні товариства» передбачено особливості управління акціонерних товариств, у статутних капіталах яких є корпоративні права держави або територіальної громади. До основних законодавчих актів, які регулюють участь територіальних громад (в особі органів місцевого самоврядування), належать такі: ГК України (гл. 18, ст. 22, ч. 5 ст. 7, ч. 5 ст. 89), Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 29-33 ч. 1 ст. 26, ст. 29 та інші), Закон України «Про акціонерні товариства» та статuti територіальних громад. Вони визначають господарську компетенцію місцевих рад та їх виконавчих комітетів щодо організацій, які створюються та функціонують на основі комунальної власності, або у статутному капіталі яких є частка територіальної громади. Саме територіальна громада є акціонером, представником якої є уповноважена особа органу місцевого самоврядування, що управляє комунальним майном. І. Труш зазначає, що тільки 5 відсотків вітчизняних підприємств є акціонерними товариствами [204, с. 76] і лише незначна частина їх – за участю територіальних громад.

На практиці територіальні громади надають місцеві гарантії і акціонерним товариствам. Зокрема відповідно до Угоди про позику Фонду чистих технологій між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, що діє як виконавець від імені Фонду чистих технологій, від 26.05.2014 (Угода про позику Фонду чистих), місцева гарантія була надана акціонерному товариству, контрольний пакет акцій якого належить територіальній громаді міста Києва, зокрема ПрАТ «Акціонерна компанія «Київводоканал», контрольний пакет акцій якого належить територіальній громаді Києва і яке з публічного було перетворене у приватне акціонерне товариство. Станом на четвертий квартал 2016 року основними акціонерами ПрАТ «Київводоканалу» виступали ПрАТ Компанія «Київенергохолдинг» (67 %, Київ) та департамент комунальної власності Київської міськдержадміністрації (25,4643 %) [36]. У свою чергу ПрАТ Компанія «Київенергохолдинг» належить територіальній громаді міста Києва на 60,99 %

[99]). В першому випадку Угода укладена не з міською радою, а з «регіональною радою», що відповідає п. 22 Доповнення до Угоди, де міститься уточнення: «Договір про субкредитування» означає кожен з договорів, який вказаний у Розділі I.В Додатку 2 до цієї Угоди та підписаний між Позичальником (представленим Мінфіном, Мінрегіоном та Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), відповідною муніципальною / регіональною радою) та Комунальним підприємством, надає відповідну суму коштів Позики кожному Комунальному підприємству».

3. Актуальним є також питання достатності корпоративних прав у територіальній громаді, якщо її *участь у статутному капіталі відповідного господарського товариства менша ніж 50 відсотків*. Так, відповідно до ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності, зокрема на підприємства, «частку в майні підприємств», «інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності», а повноваження з управління таким майном (корпоративними правами) віднесено до власних самоврядних повноважень виконавчих органів відповідних рад [153].

Територіальна громада може безпосередньо стати учасником господарського товариства у порядку у межах і відповідно до Закону. Проте в окремих випадках господарське товариство створюється юридичними особами – комунальними підприємствами як унітарного, так і корпоративного типу. У такому разі новостворене підприємство визначається:

1) дочірнім підприємством (зокрема, комунального підприємства) у такому разі дочірні підприємства комунального підприємства можуть розглядатися як суб'єкти комунального сектору економіки, якщо: а) статутом комунального підприємства передбачена можливість створювати дочірні підприємства; б) існує проста або вирішальна залежність між таким підприємством та комунальним підприємством, що дає можливість визнати їх асоційованими (у ч. 1-3 ст. 126 ГК України); в) про наявність простої та (або) вирішальної залежності зазначено у

відомостях державної реєстрації залежного (дочірнього) підприємства та опубліковано відповідно до закону (ч. 4 ст. 126 ГК України). Отже, надання місцевих гарантій такому суб'єкту є цілком виправданим;

2) підприємством корпоративного типу, частка у якому належить комунальному підприємству корпоративного типу, проте бенефіціаром реєструється відповідна територіальна громада. У такому разі для наявності права «вирішального впливу» територіальна громада повинна мати у їх статутному капіталі частку комунальної власності у розмірі, що не менше 50 відсотків.

Проте, можуть бути випадки, коли територіальній громаді (безпосередньо чи опосередковано через інше корпоративне чи унітарне комунальне підприємство) належить обсяг акцій (участі), менший ніж 50 відсотків статутного капіталу, проте він має забезпечувати органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів (значний пакет акцій).

Однак це майже неможливо, оскільки відповідно до Закону України «Про акціонерне товариство»: 1) загальні збори акціонерного товариства мають кворум за умови реєстрації для участі у них акціонерів, які сукупно є власниками понад 50 відсотків голосуючих акцій (ч. 2 ст. 41); 2) право голосу на загальних зборах акціонерного товариства мають акціонери – власники простих акцій товариства, а у випадках, передбачених статтею 26 цього Закону, – також акціонери – власники привілейованих акцій товариства, які володіють акціями на дату складання переліку акціонерів, які мають право на участь у загальних зборах. (ч. 2 ст. 42); 3) рішення загальних зборів акціонерного товариства з питання, винесеного на голосування, ухвалюється простою більшістю голосів акціонерів, які зареєструвалися для участі у загальних зборах та є власниками голосуючих з цього питання акцій, крім випадків, встановлених указаним Законом (ч. 3 ст. 42); 4) рішення загальних зборів з питань, передбачених пунктами 2–7, ч. 2 ст. 33 вказаного Закону, приймається понад трьома чвертями голосів акціонерів, які зареєструвалися для участі у загальних зборах та є власниками голосуючих з

відповідного питання акцій (ч. 5 ст. 42); 5) акції акціонерних товариств, які належать юридичній особі, що контролюється таким акціонерним товариством, не враховуються при визначенні кворуму загальних зборів та не дають права участі у голосуванні на загальних зборах (ч. 2 ст. 42¹) [119].

Щодо товариств з обмеженою відповідальністю, то потрібно зазначити, що у Законі України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» вимога щодо кворуму чітко не виписана, проте зазначено, що є питання, з яких рішення приймається трьома чвертями голосів усіх учасників товариства, які мають право голосу з відповідних питань (ч. 2 ст. 34 Закону), а є питання, які ухвалюються одностайно всіма учасниками товариства, які мають право голосу з відповідних питань (ч. 3 ст. 34 Закону) [180].

Отже, навіть кількість акцій, що належить територіальній громаді (участь у товаристві з обмеженою відповідальністю) та становить понад 50 відсотків статутного капіталу акціонерного товариства (ТОВ), не є такою, що забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу, а тому надавати гарантію акціонерному товариству (ТОВ) з меншим обсягом корпоративних прав територіальної громади без бюджетної програми та проведення відповідного конкурсу вважаємо недоцільним.

1.3. Види місцевих гарантій

Як визначено у ч. 2 ст. 16 БК України, «місцеві гарантії надаються на реалізацію інвестиційних проєктів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій» [32]. Отже, підставою має бути наявність інвестиційного проєкту, відповідного вимогам, що містяться в законодавстві.

Однак варто зауважити, що існує певна суперечність між БК України, який робить акцент на тому, що місцева гарантія надається для реалізації

інвестиційного проєкту виключно на забезпечення зобов'язань суб'єктів комунального сектору економіки, та положеннями інших законів, зокрема Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» [148], де йдеться про можливість надання місцевої гарантії забезпечення виконання зобов'язань теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії, ЦК України та Закону України «Про фінансову реструктуризацію» [181], які передбачають надання місцевої гарантії для забезпечення виконання мирової угоди, укладеної між комунальним підприємством і кредитором, за якою відбувається реструктуризація боргу суб'єкта комунального сектору економіки, тощо. Крім того, у БК України відсутня норма щодо надання виключно внутрішніх місцевих гарантій і навпаки, підкреслюється можливість надання місцевих гарантій щодо кредитів, залучених суб'єктами комунального сектору економіки від міжнародних фінансових організацій. Отже, виникає потреба розглянути види місцевих гарантій.

1. Внутрішня місцева гарантія забезпечення виконання зобов'язань теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії. Правовою підставою виділення її в окремий вид місцевих гарантій є Закон України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» від 03.11.2016 № 1730–VIII (далі Закон № 1730) [148].

Відповідно до вимог указанного Закону Кабінет Міністрів України затвердив Типовий договір про реструктуризацію заборгованості за спожиту електричну енергію [147] та Типовий договір про реструктуризацію заборгованості за спожитий природний газ [146]. Договір про надання місцевої гарантії є вторинним щодо зазначених вище договорів, і переважно типові форми надання місцевих

гарантій затверджують організації, що забезпечують енергоносіями та здійснюють реструктуризацію боргів комунальних підприємств, Зокрема така форма договору про надання місцевої гарантії встановлена Публічним акціонерним товариством «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» [50]. У типовій формі договору про надання місцевої гарантії гарантію визначено як незалежне платіжне зобов'язання Гаранта перед Бенефіціаром у разі невиконання Принципалом своїх платіжних зобов'язань, передбачених Договором про реструктуризацію, сплатити Бенефіціару обумовлену суму за Гарантією в разі пред'явлення Бенефіціаром Вимоги та, зокрема, встановлено таке: 1) гарантією за цим Договором забезпечується виконання Принципалом платіжних зобов'язань, передбачених Договором про реструктуризацію, включаючи зобов'язання щодо сплати непогашеної суми заборгованості у випадку дострокового її стягнення, у тому числі у випадку розірвання Договору про реструктуризацію відповідно до Договору про реструктуризацію та ч. 5 ст. 5 Закону № 1730; 2) ця Гарантія є місцевою гарантією, що надається відповідно до Закону № 1730; 3) гарантія надається на суму реструктурованої заборгованості (крім суми заборгованості з різниці в тарифах, погашення якої проводиться за рахунок видатків державного бюджету); 4) гарантійним випадком є невиконання Принципалом перед Бенефіціаром своїх обов'язків, передбачених Договором про реструктуризацію щодо сплати грошових коштів у порядку, сумі, на умовах та у строки, що визначені Договором про реструктуризацію, у тому числі у випадку дострокового її стягнення та/або у випадку розірвання Договору про реструктуризацію; 5) надана в межах цього Договору Гарантія є безвідкличною та безумовною; 6) строк дії Гарантії становить 5 (п'ять) років та 2 (два) місяця з моменту укладання цього Договору; 7) відповідальність Гаранта обмежується сумою Гарантії [50].

Практика надання цього виду гарантій досить розповсюджена. Прикладом може слугувати рішення Тернопільської міської ради від 08.08.2018 № 7/26/10 [191], згідно з яким Тернопільська міська рада виступає гарантом виконання комунальним підприємством теплових мереж «Тернопільміськтеплокомуненерго» Тернопільської міської ради зобов'язань, що виникли за окремими договорами

поставки енергоносіїв та піддаються реструктуризації, при цьому передбачено таке: 1) уповноваження заступника міської голови погодити від імені міської ради договір про реструктуризацію заборгованості вказаного КП (крім суми заборгованості з різниці в тарифах, погашення якої здійснюється за рахунок видатків державного бюджету); 2) протягом строку дії договору реструктуризації заборгованості передбачити у видатках міського бюджету кошти для забезпечення виконання гарантійних зобов'язань протягом строку дії Договору реструктуризації заборгованості; 3) уповноважити заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради від імені міської ради підписати Договір про надання місцевої гарантії по виконанню умов Договору про реструктуризацію заборгованості за спожитий природний газ вказаного комунального підприємства; 4) надання майнового або іншого забезпечення виконання зобов'язань за надання місцевої гарантії не здійснюється.

Рішенням Коростенської міської ради від 30.08.2018 № 1730 передбачено, що міська рада виступатиме гарантом виконання Комунальним підприємством теплозабезпечення зобов'язань перед ПАТ НАК «Нафтогаз України» на визначену суму (при цьому не вказано, за яким саме договором (договорами)) [168], і вирішено таке: 1) погодити договір про реструктуризацію заборгованості; 2) виступити гарантом виконання Комунальним підприємством теплозабезпечення зобов'язань перед ПАТ НАК «Нафтогаз України» на суму, що підлягає реструктуризації, шляхом укладення договорів про надання місцевих гарантій з ПАТ НАК «Нафтогаз України»; 3) гарантія надається на суму реструктурованої заборгованості, крім суми заборгованості з різниці в тарифах, яка погашається проводиться за рахунок видатків державного бюджету; 4) уповноважити заступника вказаної міської ради підписати договори про надання місцевої гарантії між ПАТ НАК «Нафтогаз України», Коростенською міською радою та Комунальним підприємством теплозабезпечення, які укладаються окремо до кожного договору про реструктуризацію заборгованості за спожитий природний газ; 5) установити, що відповідальність Гаранта перед Кредитором обмежується

сумою заборгованості; б) надання майнового або іншого забезпечення виконання зобов'язань за надання місцевої гарантії не здійснюється.

Недоліком указанного механізму надання місцевих гарантій є відсутність зобов'язання комунального підприємства щодо укладення договору між відповідним місцевим фінансовим органом та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань, а також те, що Закон № 1730 та БК України не узгоджені, відповідно є потреба внести зміни в БК України щодо розширення підстав надання місцевих гарантій, а до Закону № 1730 про те, що місцева гарантія надається відповідно до процедури, яка встановлена в БК України.

2. Внутрішня місцева гарантія, що надається згідно з ЦК України та Законом України «Про фінансову реструктуризацію» [181] для забезпечення виконання мирової угоди, укладеної між комунальним підприємством і кредитором, яка надається переважно за ініціативи виконавчого комітету міської ради за зверненням (проханням) комунального підприємства про допомогу.

Так, відповідно до ст. 25 Закону України «Про фінансову реструктуризацію» план реструктуризації розробляється боржником (боржниками в разі прийняття рішення про проведення спільної процедури фінансової реструктуризації) разом із кредиторами, що є пов'язаними особами боржника (за наявності), залученими кредиторами та інвесторами (за наявності), і може передбачати реструктуризацію грошових зобов'язань та/або господарської діяльності боржника, зокрема шляхом «надання додаткового забезпечення боржником або третіми особами, включаючи гарантію та поруки» [181]. Отже, таким забезпеченням може бути місцева гарантія, з огляду на те, що у п. 5 ч. 1 ст. 1 вказаного Закону боржником визначається «юридична особа – суб'єкт підприємницької діяльності, який має заборгованість хоча б перед однією фінансовою установою, що не є пов'язаною з боржником особою, та ініціює проведення процедури фінансової реструктуризації відповідно до цього Закону, у тому числі комунальні та державні підприємства, крім фінансових установ та

казених підприємств» [181], де під комунальним підприємством визнається «підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади, або підприємство, у статутному капіталі якого частка комунальної власності територіальної громади становить 50 і більше відсотків» (п. 14 ч. 1 ст. 1 Закону) [181].

У якості зразка зазначимо Програму цільової фінансової підтримки Кузнецовського міського комунального підприємства на період з 2017–2027 роки, затверджена рішенням Вараської міської ради Рівненської області від 23.08.2017 № 893 [183], якою зокрема передбачено таке: 1) укладення мирових угод необхідно здійснити під гарантії реалізації Програми, оскільки це забезпечить визначеність строкових зобов'язань КМКП у частині сплати кредиторської заборгованості, гарантує зняття арешту з майна та банківських рахунків, а також дасть можливість відновлення боржником господарської діяльності та здійснення розрахунків з бюджетом (абз. 8 розділу 3 Програми); 2) фінансується Програма виключно за умови та у межах затверджених бюджетних призначень на її виконання рішенням про міський бюджет на відповідний рік (рішенням про внесення змін до міського бюджету на відповідний рік) згідно з розписом міського бюджету (абз. 6 розділу 3). У Програмі згадується лише один вид договору – мирова угода, гарантом за якою виступає міська рада. Проте у вказаній Програмі не закріплено таке: 1) зобов'язання укладення договору між відповідним місцевим фінансовим органом та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань; 2) уповноваження керівника фінансового органу міської ради на укладення окремо від мирової угоди договору надання місцевої гарантії, як того вимагає ст. 17 БК України.

3. Внутрішня місцева гарантія виконання зобов'язання суб'єктом комунального сектору економіки, що виникає в результаті одержання поворотної фінансової допомоги, що надається фінансовою установою – резидентами. Надання поворотної фінансової допомоги під міську гарантію отримало

найбільше поширення. Наприклад, Іллічівська міська рада рішенням від 22.02.2013 дозволила комунальному підприємству – фірмі «Райдуга» – отримати поворотну фінансову допомогу від Регіонального фонду підтримки підприємництва в Одеській області під гарантію Іллічівської міської ради [160]. Майнове забезпечення виконання договору не вимагається, а плата за надання гарантії встановлена у розмірі 1 (одна) гривня на рік, проте гарантія набуває чинності з моменту отримання погодження Міністерства фінансів України. Відповідно до вказаного рішення гарантія була надана Регіональному фонду підтримки підприємництва в Одеській області під місцеву гарантію для виконання зобов'язань комунальним підприємством – фірмою «Райдуга» – згідно з договором про надання фінансової допомоги. Формою надання гарантії визначено укладення Договору гарантії між Іллічівською міською радою і Регіональним фондом підтримки підприємництва в Одеській області [160]. Однак у БК України чітко не передбачено можливість надання місцевої гарантії не для реалізації інвестиційного проекту, а під інший вид фінансового проекту, що потребує внесення змін до законодавства.

4. Внутрішня місцева гарантія виконання зобов'язання суб'єкта комунального сектору економіки за субкредитом, що надається державою за рахунок залучених від міжнародних фінансових організацій коштів. Потрібно зазначити, що в такому разі відбір інвестиційних проектів відбувається не на місцевому, а на центральному рівні для їх безпосереднього представлення у міжнародних фінансових установах.

Уже відбулися два проекти розвитку міської інфраструктури. Відбір інвестиційних проектів за першою Програмою здійснювався Експертною робочою групою з питань супроводження реалізації Проекту, яка утворена наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства від 18.02.2008 № 35 «Щодо утворення Експертної робочої групи з питань супроводження реалізації Проекту розвитку міської інфраструктури» [110].

Попередньо відбувся конкурсний відбір енергозберігаючих інвестиційних проєктів, урегульований наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 07.07.2008 № 206 (у редакції від 11.06.2009 № 172) [110]. У пункті «л)» Розділу 1.02 Угоди про позику (Проєкт розвитку міської інфраструктури) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, де позичальником виступає Україна, передбачено, що під терміном «муніципалітет», в Угоді розуміється таке: «і) Муніципалітети, які виконують свої повноваження згідно із Законом Позичальника від 21.05.1997 № 280/97 «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законом Позичальника від 09.04.1999 № 586-14 «Про місцеві державні адміністрації»; або ii) місцеві органи влади Позичальника, які надають гарантію муніципальним підприємствам, що беруть участь у цьому проєкті, під забезпечення місцевого бюджету, або обласні державні адміністрації, залежно від їхнього підпорядкування». Отже, відповідно до передмови до вказаної Угоди Міжнародний банк реконструкції та розвитку (далі – Банк) погодився надати Позику Позичальникові (Україні) на умовах, визначених у цій Угоді та в угодах, що повинні бути укладені між Банком і комунальним підприємством та муніципалітетом (Угоди про виконання проєкту) [207]. Муніципалітет у таких відносинах виступає гарантом, а де-факто Україна за рахунок залучених коштів надає кредит (укладаються угоди про субкредитування) комунальному підприємству, гарантом якого є відповідна міська рада.

Згідно з пунктом «с)» Розділу 3.01 Угоди Україна в особі Міністерства фінансів України «передає на умовах субкредиту частину коштів Позики Комунальним підприємствам на підставі угод про субкредитування, які повинні укладатися між Позичальником, через Мінфін і Мінжитлокомунгосп, і Комунальними підприємствами на умовах, затверджених Банком». [207].

Оскільки попередній проєкт допомоги комунальним підприємствам був успішним, наступним кроком Уряду стало залучення позик від Міжнародного банку реконструкції та розвитку для реалізації інвестиційного проєкту – «Проєкт розвитку міської інфраструктури – 2» та проєкту «Підвищення

енергоєфективності в секторі централізованого теплопостачання України».

Рішення про доцільність залучення позики для реалізації «Проект розвитку міської інфраструктури – 2», про що було видано розпорядження від 23.04.2014 [130], а пізніше укладено Угоду про позику «Другий проект розвитку міської інфраструктури (Проект розвитку міської інфраструктури – 2)» між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 26.05.2014 [208]. Так, у пункті «В» розділу I Додатка 2 Угоди передбачено, що «Для забезпечення виконання кожним Комунальним підприємством відповідної частини Проекту в межах своєї інвестиційної програми, узгодженої з банком, позичальник через Мінфін має надати частину коштів позики, розмір якої затверджується банком, кожному комунальному підприємству шляхом укладання договору про субкредитування між позичальником (представленим Мінфіном, Мінрегіоном та Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), відповідною муніципальною/регіональною радою та з кожним комунальним підприємством на умовах, погоджених з банком («договір про субкредитування»), а в статті V Угоди зазначено, що до додаткових умов набуття чинності належить укладення щонайменше п'яти договорів про субкредитування між позичальником та п'ятьма комунальними підприємствами. За цією Угодою між Міжнародним банком реконструкції та розвитку та кожним з комунальних підприємств укладаються угоди про реалізацію проекту (пп. «ii» п. «b» ч. В.1 Розділу IV Додатку 2 Угоди [208]). Причому відповідно до ч. 5.01 статті V зазначеної Угоди до додаткових умов набуття чинності належить укладення щонайменше (восьми) угод про реалізацію проекту від імені Банку і кожного з восьми (восьми) комунальних підприємств [208].

Потрібно зазначити, що разом із вказаною Угодою було укладено Угоду про позику Фонду чистих технологій між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, що діє як виконавець від імені Фонду чистих технологій від 26.05.2014 [209]. Відповідно до підп. (1) п. «В» розділу I Додатка 2 до Угоди для забезпечення виконання кожним комунальним підприємством відповідної частини проекту в межах своєї інвестиційної програми, узгодженої з

банком, позичальник через Мінфін має надати частину коштів позики, розмір якої затверджується банком, кожному комунальному підприємству шляхом укладання договору про субкредитування між Позичальником (представленим Мінфіном, Мінрегіоном та Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), відповідною муніципальною/регіональною радою з кожним комунальним підприємством на умовах, погоджених з банком (Договір про субкредитування)». Відповідно до Угоди надаються тим самим підприємствам, що отримують субкредити за Угодою про позику на реалізацію Проєкту розвитку міської інфраструктури – 2 [209].

Цікавим аспектом є те, що за цими угодами були надані субкредити не лише міським (муніципальним) комунальним підприємствам, а й регіональним комунальним підприємствам (зокрема, Обласному комунальному виробничому підприємству «Дніпро-Кіровоград») та акціонерному товариству, контрольний пакет акцій якого належить територіальній громаді (зокрема, ПАТ «Акціонерна компанія «Київводоканал», контрольний пакет акцій якого належить територіальній громаді Києва і яке з публічного перетворено у приватне акціонерне товариство).

Відповідно до зазначених Угод уповноважено «Міністерство фінансів України за участю Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, укласти з відповідними обласними і міськими радами та підприємствами – учасниками Проєкту розвитку міської інфраструктури та Проєкту підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України договори про субкредитування, передбачивши у них вид забезпечення виконання зобов'язань такими підприємствами з обслуговування та погашення наданих субкредитів у розмірі, визначеному угодами про позику між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку за зазначеними проєктами, у тому числі договірне списання з рахунків таких підприємств на користь державного бюджету, пов'язаних з виконанням боргових зобов'язань перед Міжнародним банком

реконструкції та розвитку; нарахування пені у розмірі 120 відсотків облікової ставки Національного банку, що діяла на період, за який стягується пеня, від суми недоплати, розрахованої за кожний день прострочення сплати платежу.» [103].

Викликає також інтерес правова природа Угоди про виконання проєкту, стороною якої виступає Міжнародний банк реконструкції та розвитку й окреме комунальне підприємство: 1) така угода має господарський характер, а тому є предметом регулювання норм міжнародного приватного права; 2) вона не підпадає під поняття «міжнародний договір України», оскільки стороною є не Україна в особі Кабінету Міністрів України, і навіть не місцева рада, а саме комунальне підприємство; 3) на таку угоду поширюється дія положень зазначених угод про позику, що укладених між Україною в особі Уряду та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, що за своєю природою є чинними міжнародними договорами України економічного характеру, які відповідно до Закону України «Про міжнародні договори» [152] та ч. 2 ст. 17 БК України не потребують ратифікації, що свідчить про те, що ці суспільні відносини регулюються нормами міжнародного економічного права.

Важливо, що вказані угоди регламентують порядок здійснення закупівель за рахунок коштів позики. Так, відповідно ч.1 п. «А» розділу III Додатка 2 до Угоди, «усі товари, роботи та послуги (окрім послуг консультантів), які є необхідними для виконання Проєкту й фінансуються з коштів Позики, закуповуються відповідно до вимог, викладених чи згаданих у Розділі I Посібника із закупівель, та положень цього Розділу, відповідно до якого закупівля здійснюється через Міжнародні конкурсні торги, або можуть бути використані такі методи, як: (а) закупівлі на відкритому ринку; (b) пряме укладення контрактів; та (c) національні конкурсні торги.». Закупівлі здійснюються відповідно до плану закупівель, який визначає ті контракти, які підлягають попередньому розгляду банком (п. 2 ч. «с» розділу II Додатка 2 Угоди про позику Фонду чистих технологій) [209].

Згідно ч. 2 ст. 6 Закону України «Про публічні закупівлі» закупівля товарів, робіт і послуг: 1) за кошти кредитів, позик, що надані відповідно до міжнародних договорів України Міжнародним банком реконструкції та розвитку,

Міжнародною фінансовою корпорацією, Багатостороннім агентством з гарантування інвестицій, Міжнародною асоціацією розвитку, Європейським банком реконструкції та розвитку, Європейським інвестиційним банком, Північним інвестиційним банком, а також іншими міжнародними валютно-кредитними організаціями, здійснюється згідно з правилами і процедурами, встановленими цими організаціями, а у разі невстановлення таких правил і процедур – відповідно до цього Закону, 2) на умовах їх співфінансування в межах проєктів, що реалізуються за рахунок зазначених у п. (1) кредитів, позик здійснюється згідно з правилами і процедурами, встановленими відповідними організаціями, а у разі невстановлення таких правил і процедур – відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» [171].

Відповідно вказана Угода про виконання проєкту, яка укладається між Міжнародним банком реконструкції та розвитку й комунальним підприємством, може бути охарактеризована як зовнішньоекономічний інвестиційний договір, на який поширюються норми міжнародного приватного права, міжнародного економічного права та національного права, у межах, визначених відповідною Угодою про надання позики, що укладена між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку.

На сьогодні діє новий Порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 № 70. Указаний Порядок має на меті регулювання питань підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються за рахунок фінансових ресурсів міжнародних фінансових організацій, крім Міжнародного валютного фонду (далі – МФО), які залучаються як позика чи кредит державою або під державні гарантії (далі – позика). Цим Порядком регулюються, зокрема, питання укладення договору «між Мінфіном і міською радою про відповідальність міської ради за

забезпечення своєчасного та в повному обсязі виконання бенефіціаром зобов'язань з погашення та обслуговування позики» [112]. У п. 2 вказаного порядку зазначено, що ініціатором інвестиційного проєкту може, зокрема, виступати орган місцевого самоврядування, а також установа чи організація, створена в установленому порядку вказаним органом, чи суб'єкт господарювання державного або комунального сектору економіки [112].

Такий порядок відбору проєктів застосовувався при відборі інвестиційних проєктів для реалізації Програми розвитку муніципальної інфраструктури України. Так, 23.07.2015 від імені України було підписано Фінансову угоду (проєкт «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України») між Україною та Європейським інвестиційним банком (далі – Фінансова угода) про надання Україні кредиту у розмірі 400 млн євро, яка ратифікована Законом України від 03.02.2016 [172]. Відповідно до Фінансової угоди Проєкт складається з субпроєктів, які повинні відповідати окресленим у п. 3 Преамбули критеріям прийнятності, і націлені на те, щоб «суттєво поліпшити енергетичну ефективність реконструйованих об'єктів та зробити внесок у забезпечення енергетичної безпеки України, скорочення втрат енергії та води, удосконалення послуг поводження з твердими побутовими відходами, централізованого теплопостачання, міського освітлення, водопостачання (включаючи гаряче та холодне водопостачання, а також подачу води для пиття та інших потреб) та каналізації, і загалом у поліпшення безпеки та якості послуг, що надаються». Аналогічно застосовується механізм державного субкредитування за рахунок залучених коштів, урегульований ст. 16 БК України. Однак у Фінансовій угоді не зазначено про те, хто гарантує зобов'язання комунальних підприємств, отже, ці питання регулюють норми національного права. Натомість ст. 6, зокрема, п. 6.04, урегульовано питання процедури закупівель, де передбачено, що кінцевий Бенефіціар зобов'язаний виконувати «всі застосовні політики та керівні настанови Банку, у тому числі (без обмеження) екологічні та соціальні стандарти, Посібник Банку з питань закупівель», який опублікований на веб-сайті ЄІБ [207].

У межах Програми розвитку муніципальної інфраструктури України

кредити надаються, зокрема, для реалізації інвестиційних проєктів на рівні місцевого самоврядування на умовах місцевих запозичень (коли кредит отримує міська рада, наприклад рішення Чернігівської міської ради від 31.05.2018 № 31/VII-19 «Про здійснення запозичення для фінансування проєкту «Термомодернізація будівель бюджетних закладів міста Чернігова» [149]), на умовах надання субкредитів комунальним підприємствам з наданням місцевої гарантії (наприклад, рішення Запорізької міської ради «Про підтримку участі комунального підприємства «Водоканал» у проєкті «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» від 30.06.2016 № 52 [166]), а також без надання місцевої гарантії, проте з фінансовою участю місцевої ради (зокрема, шляхом збільшення статутного капіталу комунального підприємства з метою забезпечення повернення суми субкредиту, наприклад рішення Київської міської ради від 30.06.2016 року № 493/493 «Про підтримку участі комунальних підприємств у проєкті «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» [165]) чи шляхом самостійного забезпечення комунальним підприємством повернення коштів субкредиту за надання згоди місцевої ради на його залучення.

Так, формою ініціювання одержання субкредиту для реалізації інвестиційного проєкту комунальним підприємством під місцеву гарантію є рішення Запорізької міської ради «Про підтримку участі комунального підприємства «Водоканал» у проєкті «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» від 30.06.2016 № 52 [166], у якому передбачено таке: 1) надати дозвіл комунальному підприємству «Водоканал» на підписання відповідних заявок та необхідних документів для участі у проєкті «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України», у тому числі на укладання угоди про передачу коштів позики згідно з умовами, визначеними Фінансовою угодою з Європейським інвестиційним банком; 2) доручити міському голові від імені Запорізької міської ради виступати стороною при укладанні необхідних договорів для участі у проєкті «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України», у тому числі договорів гарантії.

Отже, указані приклади відносин із надання місцевої гарантії ускладнені тим, що у суспільних відносинах за участю комунального підприємства у вказаній сфері присутні такі складові: 1) національна – кредитування комунального підприємства, що здійснюється Україною як кредитором за рахунок залучених коштів (позика Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку тощо) за договорами субкредитування, другою стороною якої виступають визначені комунальні підприємства; відповідно такі правовідносини регулюються передусім нормами фінансового (бюджетного) та цивільного (господарського) права; 2) зовнішньоекономічна – укладення окремих угод про реалізацію інвестиційного проєкту безпосередньо між комунальним підприємством та Банком, і відповідно, такі відносини підпадають під дію норм міжнародного економічного, міжнародного приватного права та міжнародних договорів України, а також законів України «Про міжнародні договори», «Про міжнародне приватне право», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про транскордонне співробітництво», «Про режим іноземного інвестування» та інших.

5. Зовнішня місцева гарантія, що надається міжнародній фінансовій організації для забезпечення повернення кредитів, які одержує суб'єкт комунального сектору економіки.

Відповідно до п. 7 ч. 4 Порядку надання місцевих гарантії, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14.05.2012 № 541 «якщо кредити (позики) міжнародних фінансових організацій залучаються під місцеві гарантії для реалізації проєктів, відібраних такими організаціями згідно з їх принципами, умовами та процедурами на підставі міжнародних договорів, застосовуються положення міжнародного договору, а копія протоколу засідання конкурсної комісії та витяг з Державного реєстру інвестиційних проєктів та проєктних (інвестиційних) пропозицій про реєстрацію проєкту не подаються».

Ініціюється надання місцевої гарантії такого виду комунальним підприємством, яке готує інвестиційний проєкт та, після проведення попередніх переговорів з відповідною міжнародною фінансовою організацією звертається до органів місцевого самоврядування щодо ухвалення рішення про доцільність

залучення кредитних ресурсів для його реалізації.

Зокрема, рішенням виконавчого комітету Чернівецької міської ради від 09.02.2016 № 68/3 [131] було затверджено висновок щодо доцільності залучення кредиту Північної екологічної фінансової корпорації під гарантію Чернівецької міської ради для реалізації проєкту «DemoUkraineDH у місті Чернівці», що дало можливість підготувати відповідний пакет документів та подати їх до Міністерства фінансів України на погодження. У той же день рішенням від 09.02.2016 № 67/3 [178] було схвалено основні умови кредитної пропозиції проєкту «DemoUkraineDH у місті Чернівці», що укладатиметься між Чернівецькою міською радою, міським комунальним підприємством «Чернівцітеплокомуненерго» та Північною екологічною фінансовою корпорацією.

І лише третім кроком було надання рішенням Чернівецької міської ради від 01.03.2017 № 622 гарантії для забезпечення виконання боргових зобов'язань міському комунальному підприємству «Чернівцітеплокомуненерго» за кредитом Північної екологічної фінансової корпорації (НЕФКО) [155], при цьому щодо місцевої гарантії встановлено таке: 1) надати місцеву гарантію Чернівецької міської ради для забезпечення повного виконання боргових зобов'язань Позичальника за Кредитним договором з Кредитором, укладеним відповідно до пункту 1 вказаного Рішення (далі – місцева гарантія); 2) мета гранту: реалізація проєкту «DemoUkraineDH у місті Чернівці»; 3) обсяг та валюта гранту: 300 000 (триста тисяч) євро; 4) позичальник сплачує плату за надання місцевої гарантії у розмірі 1 (одна) гривня щомісяця на період дії Договору гарантії; 5) надання майнового або іншого забезпечення виконання зобов'язань за надання місцевої гарантії Позичальником не здійснюється; 4) фінансовому управлінню Чернівецької міської ради, відповідно до ч. 15 ст. 17 БК України, щорічно протягом строку дії Договору гарантії передбачати у проєкті міського бюджету кошти для забезпечення виконання гарантійних зобов'язань.

Щодо критеріїв розмежування видів місцевих гарантій, вважаємо за доцільне навести їх класифікацію, запропоновану Л. Сангіною [193]: 1) за валютою надання: а) внутрішні (переважно); б) зовнішні (за рідкісними

винятками); 2) за наявності права регресної вимоги: а) з правом регресної вимоги; б) без права регресної вимоги; 3) за метою (напрямом) гарантування: а) інвестиційні; б) соціально орієнтовані; в) націлені на підтримку окремих видів діяльності; г) антикризові; 4) за терміном надання: а) короткострокові; б) середньострокові; в) довгострокові; 5) за можливістю визначити бенефіціара в момент надання гарантії: а) муніципальні гарантії, за якими можна визначити бенефіціара в момент її надання; б) муніципальні гарантії, за якими неможливо визначити бенефіціара в момент її надання; 6) за напрямом забезпечення: а) належного виконання зобов'язань принципала; б) відшкодування збитку, що утворився при настанні гарантійного випадку некомерційного характеру; 7) за умовами вступу в силу гарантії: а) обумовлені певною датою; б) обумовлені настанням події (умови) в майбутньому. Додатковими критеріями, на нашу думку, є наявність фінансового чи майнового забезпечення і оплатність.

Отже, місцеві гарантії в Україні можна характеризувати так: 1) за валютою надання: а) у національній валюті; б) в іноземній валюті; 2) за наявністю права регресної вимоги: з правом регресної вимоги; 3) за метою (напрямом) гарантування: а) інвестиційні; б) соціально орієнтовані; в) націлені на підтримку окремих видів діяльності; г) антикризові; 4) за терміном надання: а) короткострокові; б) середньострокові; в) довгострокові; 5) за правовим статусом кредитора (наявність статусу резидента): а) внутрішні; б) зовнішні; 6) за напрямом забезпечення: а) належного виконання зобов'язань принципала (інвестиційний проєкт); б) відшкодування збитку, що утворився при настанні гарантійного випадку некомерційного характеру (фінансова реструктуризація); 7) за умовами вступу в дію гарантії: а) обумовлені певною датою; б) обумовлені настанням події (умови) в майбутньому; 8) за ознакою платності: а) платні; б) умовно оплатні (плата в одну гривню); 9) за ознакою забезпеченості: а) з майновим забезпеченням; б) з фінансовим забезпеченням; в) без забезпечення.

Відмітною обставиною є те, що в більшості рішень місцевих рад встановлено плату в одну гривню за надання місцевої гарантії, зокрема, саме такий розмір встановлено у Рішенні Івано-Франківської міської ради від

14.05.2012 № 541 «Про надання згоди комунальному підприємству «Електроавтотранс» Івано-Франківської міської ради на укладення кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку під гарантію Івано-Франківської міської ради» [158] та у рішенні Одеської міської ради «Про надання згоди комунальному підприємству «Одесаміськеелектротранс» Одеської міської ради на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку під гарантію Одеської міської ради» від 10.09.2015 № 6916-VI [159]. Така практика свідчить про те, що місцева гарантія покликана усунути ризики неповернення кредиту комунальним підприємством і є умовнооплатною, натомість державна гарантія є оплатною більшою мірою, оскільки надається не лише державним підприємствам, а загалом резидентам – суб'єктам господарювання.

1.4. Зарубіжний досвід правового регулювання суспільних відносин у сфері місцевих гарантій

Надання публічних гарантій є однією з найбільш поширених у світі форм участі держави у проєктах публічно-приватного партнерства та інструментом стимулювання соціально-економічного розвитку на державному, регіональному та муніципальному рівнях.

Надання гарантій здійснюється більш ніж у 100 країнах світу, у тому числі країнах ОЕСР [8], Канаді, Іспанії, Нідерландах, США, Туреччини, Швеції, Чилі [13].

Досвід країн з тривалою історією застосування інституту публічних гарантій демонструє, що реалізація проєктів з використанням цього механізму значно частіше призводить до завершення проєкту в термін і з дотриманням первісно визначеного бюджету, ніж при реалізації проєкту на основі державних закупівель [14], а також надання публічних гарантій дозволяє забезпечити найвищий

кредитний рейтинг облігацій, що знижує вартість залучення позикових коштів [42].

Це стимулювання може здійснюватися безпосередньо органами публічної влади (держави, суб'єктів федерації, регіонів, муніципалітетів тощо) та створеними за їх участю структурами (публічними фінансовими агентствами) або недержавними організаціями (приватними фінансовими гарантійними установами), діяльність яких контролюється державними регуляторами.

У світі використовуються різні механізми надання публічних гарантій, проте найпоширенішими є надання публічних гарантій щодо [1]: 1) виконання зобов'язань принципала за запозиченнями; 2) виконання зобов'язань принципала за договорами закупівлі товарів, робіт, послуг; 3) отримання принципалом певного обсягу доходів (досягнення норми прибутковості); 4) компенсування збитків принципала, пов'язаних із реалізацією певних категорій ризиків.

Найбільш поширеними є гарантії зобов'язань за запозиченнями. Основною метою надання державних та муніципальних гарантій є залучення додаткових фінансових ресурсів для фінансування (financial additionality) економіко-соціальних проєктів, тобто забезпечення залучення коштів, які в разі відсутності публічних гарантій не були б залучені або були б залучені за вищими ставками. Так, згідно з дослідженням KPMG Advisory, тільки в 10–20 % випадках надання державних чи місцевих гарантій принципал міг розраховувати на отримання кредиту без спеціальних заходів підтримки [5].

Дослідники наголошують, що найбільший досвід реалізації проєктів публічно-приватного партнерства із застосуванням публічних гарантій накопичений у США, Канаді та країнах Європейського союзу (далі ЄС), так, зокрема, в Ірландії, Португалії, Іспанії, Франції, Італії вже досить давно прийняті законодавчі акти, що полегшують партнерство держави і приватних організацій для реалізації спільних проєктів, то у країнах, що розвиваються (наприклад, Індія, Китай, Бразилія, Чилі, Аргентина) реалізація проєктів за участю держави та муніципалітетів викликала невдоволення громадськості [67].

Отримання додаткового фінансування здійснюється за рахунок таких чинників: 1) диверсифікація ризиків – надання гарантій передбачає, що публічний сектор (спеціально створена структура) частково бере на себе ризики, які розподіляються між учасниками системи гарантій (у разі справляння плати за гарантії за принципом страхування); 2) подолання заставних обмежень – отримує можливість залучити позикові кошти навіть юридична особа, яка не має достатнього обсягу надійних і ліквідних активів; оцінка необхідної застави коригується на ризики кредитування, у зв'язку з чим вартість забезпечення може доходити до 150 % від суми кредиту [42, с. 6].

Відзначимо, що здебільшого в літературі, присвяченій міжнародному досвіду надання гарантій, акцент робиться на перевагах гарантій, як способу забезпечення економічного зростання та аналізі перерозподілу ризиків [9].

Основними є дві моделі надання публічних гарантій: безпосередньо публічним суб'єктом (державою, суб'єктом федерації, регіоном, землею, муніципалітетом тощо) або гарантійним агентством, що створене у публічному порядку, або уповноважене виступати агентом публічного суб'єкта.

Принципалами муніципальних гарантій є суб'єкти економіки незалежно від форми власності, проте у державах Центральної та Східної Європи це у більшості випадків організації змішаної форми власності (з частковою участю муніципалітету) або комунальні.

Ми зупинимося на правових засадах та практиці реалізації двох моделей надання муніципальних гарантій: 1) гарантіях муніципалітетів; 2) гарантіях, що надаються гарантійними агентствами, створеними за участю муніципалітетів, які уповноважені на надання гарантій.

1. Гарантії муніципалітетів (безпосередні муніципальні гарантії).

Так, у Німеччині, крім державних, надаються гарантії земель або муніципальні гарантії. На гарантії земель поширюються такі вимоги: 1) землі надають велику кількість гарантій організаціям приватного та публічного секторів економіки, щорічний обсяг яких визначається законом про бюджет для кожної галузі економіки (будівництво, соціальна допомога, охорона здоров'я тощо); 2) гарантії

не надаються у тому випадку, якщо існує велика ймовірність виконання гарантійного зобов'язання; 3) надання гарантії, як правило, має бути схвалено парламентською борговою комісією або парламентською комісією з питань бюджету та фінансів; 4) усі гарантії повинні бути зареєстровані в боргових книгах (реєстрах) земель, які ведуться відповідними міністерствами фінансів та перевіряються земельними рахунковими палатами. У Німеччині місцеві органи влади можуть надати гарантії лише тим організаціям, які пов'язані зі сферою діяльності муніципальних утворень, але у разі зобов'язання заздалегідь інформувати органи влади землі про рішення надати гарантію [42].

У Франції місцеві органи (муніципалітети) можуть: 1) гарантувати позики приватних компаній, проте більша частина гарантій видається змішаним приватно-державним компаніям і житловим агентствам, які фінансують будівництво нерухомості або проєкти розвитку територій; 2) гарантії не можуть надаватися приватним компаніям, що перебувають на межі банкрутства; 3) діють такі правила: а) щорічні платежі з обслуговування та погашення боргу місцевої адміністрації і платежі за гарантіями місцевого органу влади не можуть перевищувати 50 % поточних доходів місцевого бюджету; б) кожен позичальник не може отримати гарантію, що перевищує 5 % поточних доходів; 3) покриття гарантій від одного або декількох муніципальних утворень не може перевищувати 50 % загальної суми кредиту, при цьому залишковий ризик повинен бути понесений самим кредитором [42, с. 15].

Закон Франції про муніципальний уряд (Municipal Government Act – Loi du gouvernement municipal) містить спеціальні положення щодо гарантій, які можуть надаватися муніципалітетами, і ці положення передбачають лише чотири випадки їх надання [7]: 1) параграф 60 (4) (b) – муніципалітети можуть гарантувати запозичення корпорації, що здійснює міжмуніципальні послуги; 2) стаття 89 – муніципалітети можуть гарантувати позики села, що повністю або частково розміщені в них; 3) підрозділ 294 (6) – муніципалітети можуть надати гарантію пожежної служби за капітальні або операційні витрати; 4) підрозділ 295 (6) –

муніципалітети можуть забезпечити безпеку постачальника надзвичайних служб за капітальні або операційні витрати.

Крім того, ст. 88 вказаного закону забороняє надання гарантії без погодження з міністром фінансів. Гарантії, надані муніципалітетами, сільськими та адміністративними радами або від імені цих організацій за позиками чи зобов'язаннями, не набудуть чинності, поки міністр не затвердить ці гарантії [7].

У Фінляндії існує Муніципальна рада з питань гарантій, яка була створена у 1996 році і має право надавати гарантії фінансовим установам [4]. Проте муніципалітети також можуть надавати прямі гарантії.

Новий Закон Фінляндії про місцеве самоврядування (410/2015) щодо надання гарантій та гарантій місцевого самоврядування, який набрав чинності 01.05.2015, передбачає, що муніципалітет може надати гарантію або інше забезпечення, що діє у конкурентній ситуації на ринку організації або фонду, тільки якщо вони належать територіальній громаді або повністю спільно контрольовані муніципалітетами або муніципалітетами і державою (129 §): проте, муніципалітет може надати гарантію або інше забезпечення, якщо гарантія або застава, пов'язані із виконанням положень Закону про спорт, Закону про муніципальні культурні заходи, Музейного закону, просування завдання у сфері театрального чи оркестрового права. Близько 40 % муніципалітетів надають місцеві гарантії [18].

У країнах Східної Європи у період переходу до ринкової економіки мали місце випадки надання муніципальних гарантій, які призвели до негативних наслідків. Так, у 1996–2002 роках в Угорщині відбулося 18 дефолтів муніципалітетів, основна частина яких була результатом недалекоглядної політики надання гарантій [13]. Один з таких мав місце у селі Баконсзег (Bakonszeg) (1330 мешканців), муніципалітет, розташований у східній частині Угорщини на румунському кордоні, в якому було підтримано декілька бізнес-планів, спа-компанію, будівництво оздоровчого центру за рахунок надання муніципальних гарантій, крім того, було виявлено контрафакцію підписів та інших

шахрайств, однак банкрутство закінчилося за підтримки чотирьох фінансових установ у 1998 році з оплатою [19].

У законодавстві Іспанії та Польщі встановлено, що граничний обсяг муніципальних гарантій (а у Польщі й поручительства) встановлюється у відповідному рішенні про бюджет (у бюджетній резолюції) [17]. Так, у Польщі граничний обсяг визначений у розмірі 15 % доходів, запланованих на поточний рік, охоплює погашення для сум фінансового року в результаті поручительств і гарантій, а також погашення довгострокових кредитів з нарахованими у цьому році відсотків за ним і погашення цінних паперів, крім тих, що видаються для покриття дефіциту бюджету протягом року, включаючи відсотки та знижки [10]. Умовою для здійснення платежу за гарантією є подання вимоги одержувача гарантії, що має право на гарантію [16].

Основна відмінність між поручительством і гарантією полягає у тому, що в разі гарантії орган місцевого самоврядування відповідальний за зобов'язання тільки до визначеної суми, незалежно від фактичних зобов'язань, а у разі поручительства місцеві органи влади відповідальні за всі зобов'язання організації перед банком [12].

Вважаємо за доцільне навести досвід країн пострадянського простору. Так, у Бюджетному кодексі Казахстану встановлено лише право держави на надання поручительств та гарантій [33]. У ст. 48 Закону Республіки Молдова «Про публічні фінанси та бюджетно-податкову відповідальність» передбачене надання гарантій адміністративно-територіальними одиницями [98], а у ст. 1 Закону Республіки Молдова «Про борг публічного сектору, державні гарантії та державне рекредитування» [97] гарантія адміністративно-територіальної одиниці визначена як зобов'язання, прийняте від імені адміністративно-територіальної одиниці її виконавчим органом гарантом, виплатити невиконані обов'язкові зобов'язання, гарантовані дебітором, при настанні строку платежу, надання якої має такі особливості: 1) може надаватися щодо зовнішніх позик, проте лише щодо позик, наданих міжнародними фінансовими установами (ст. 44); 2) надається на підставі рішень представницьких органів муніципальним підприємствам і комерційним

товариствам з повністю або переважно муніципальним капіталом гарантії щодо кредитів для капітальних витрат, наданих міжнародними та вітчизняними фінансовими установами (ст. 45); 3) у рішеннях щодо надання визначаються: а) основна сума; б) процентна ставка; в) борговий інструмент; г) період погашення; д) мета укладення договору про взяття на себе боргового зобов'язання/надання гарантії за кредитом; 4) надається в межах кредитних лімітів, що визначаються в рішеннях про місцеві бюджети відповідно до ч. 4 ст. 14 Закону «Про місцеві публічні фінанси» № 397-XV від 16.10.2003; 5) після прийняття рішення така інформація надається Міністерству фінансів (ст. 46 вказаного закону).

У країнах з розвинутою ринковою економікою вже усталеною є практика функціонування гарантійних агентств, заснованих державою. Зокрема, прикладами слугують такі фінансові установи для надання державних гарантій, як CoFace (Франція), EGAP (Чехія), EulerHermes (Німеччина), OPIC та Export-Import Banc (США), SACE (Італія) тощо [58].

Гарантійні агентства загалом створюються на національному, регіональному та муніципальному рівнях і зазвичай є окремими юридичними особами з самостійним бюджетом, а за формою власності поділяються на такі : [42, с. 9].

1) агентства, що перебувають у публічній власності (державній або муніципальній), які характеризуються такими ознаками: а) капітал агентства повністю формується публічним сектором; б) державні (муніципальні тощо) органи повністю відповідальні за формування політики агентства і контроль за її реалізацією; в) публічні агентства переважно зосереджені на прямому наданні гарантій. Поширений досвід створення регіональних гарантійних агентств владою або за участю влади відповідних регіонів (Японія, Німеччина, Франція, Португалія, Іспанія, Чилі та ін.), що функціонують під державним контролем. Так, 52 гарантійних агентства на території Японії (47 префектур і 5 метрополій) об'єднані в Японську кредитну корпорацію, яка контролюється національним урядом і парламентом, а в Іспанії гарантійні схеми реалізуються 20 регіональними і 3 національними організаціями, останні з яких орієнтовані на конкретну галузь

діяльності [42]. Так, у Нідерландах існує спеціальний Нідерландський муніципальний банк [3], який надає кредити та гарантії;

2) приватні агентства (товариства взаємних гарантій, далі – ТВГ, як, зокрема, у Греції [195], Іспанії [59]), що мають такі ознаки: а) формується капітал переважно за рахунок недержавних коштів; б) найчастіше створюються на основі схеми взаємного гарантування (Mutual Guarantee Schemes), тобто за принципом асоціації, також існують агентства, засновані окремими компаніями; в) тісно пов'язані з асоціаціями бізнесу та іншими інститутами ділової взаємодії; г) крім надання гарантій, вони зазвичай здійснюють підтримку цільових видів діяльності в інших формах (надання кредитів (позик); д) бюджетні кошти можуть залучатися агентством (зокрема, за рахунок спеціальних бюджетних програм) для поповнення капіталу поряд із засобами з інших джерел, але без участі органів публічної влади в прийнятті управлінських рішень. Якщо створено товариство взаємних гарантій, то права учасників впливають із принципу взаємності – головна мета ТВГ полягає у наданні гарантій своїм власним членам (власникам частки компанії), а інші види діяльності, мають вторинний характер. Прикладом може слугувати досвід Іспанії, у якій для виконання норм і правил ЄС, а також зміцнення цієї галузі у 1994 році парламент ухвалив Закон, що встановлює правову базу для ТВГ (Закон № 1/1994), а саме:

- підкреслюється принцип забезпечення платоспроможності ТВГ;
- такі ТВГ займаються в основному видачею гарантій (поручительств) місцевим підприємствам (далі – МП), які дозволяють їм легше отримувати банківські позики, звільняючи від необхідності закладати всі свої власні ресурси в обмін на позики з зовнішніх джерел;

- ТВГ поліпшують також умови кредитування, оскільки вони об'єднують інтереси сотень МП і, крім того, ТВГ надають МП інші послуги, включаючи надання інформації про наявні фінансові послуги, ділові консультації тощо. Оскільки вони належать до групи фінансових установ (переважно у формі

акціонерних товариств), то і їх діяльність регламентується законами, що регулюють фінансовий сектор без будь-яких винятків;

- обов’язок створення фонду технічних резервів, який належить компанії і в якій публічні суб’єкти можуть перераховувати кошти в межах своєї політики підтримки розвитку підприємництва [59];

3) змішана модель: а) формує капітал одночасно за рахунок бюджетних і позабюджетних джерел; б) більш поширеними є гарантійні агентства з переважанням держави (муніципалітету) у капіталі і під час вибору основних напрямів діяльності. Зокрема, в 1982 році у Франції введено в дію систему державних гарантій, яка замінила поручительство. Сьогодні в Європі, наприклад у Фінляндії та Австрії можна зустріти аналогічні схеми. Також французьким урядом створено спільне товариство SOFARIS, завданням якого є надання гарантій за кредитах, які банки видають малим і середнім підприємствам за таких обставин:

- в основі гарантій – гарантійні фонди, що поповнюються за рахунок дотацій з бюджету;

- мета кредитування – рівень ризику: створення, реорганізація, технологічний розвиток або класичне інвестування;

- гарантії не можуть надаватися приватним компаніям, що перебувають на межі банкрутства;

- частка, що гарантується гарантійним товариством SOFARIS, залежить від мети кредитування: така частка встановлена на рівні 40 % для класичних інвестицій., проте відсоток підвищується до 70 % у разі створення підприємства і може бути ще вище, якщо, крім коштів SOFARIS, використовується допомога регіонів, у тому числі муніципалітетів.

У світовій практиці гарантії, що надаються гарантійними асоціаціями, як правило, варіюють у межах 75 – 90 % суми кредиту. Неповне покриття суми кредиту підвищує відповідальність банку, а також самого суб’єкта МП, «доповнює» суму гарантій своїм майном. Надання 100-відсоткових гарантій зробили б нераціональною поведінку кредитора, оскільки в цьому випадку

вибиралися б проекти без ретельного врахування ризиків і рівня їх окупності. У виняткових випадках для реалізації соціально - значущих інвестиційних проектів «з нуля» може допускатися 100-відсоткова гарантія [195]. Крім того, відповідно до права ЄС, а саме Настанови спільноти про державну допомогу для відновлення та реструктурування фірм, обсяг публічних гарантій не може перевищувати 80 % обсягу кредиту, що залучається під такі публічні гарантії [2].

Як свідчить досвід розвинених країн, розподіл кредитних ризиків між банками і державою (муніципалітетами) є найбільш дієвим механізмом забезпечення ефективності надання публічних гарантій. Основним джерелом фінансування гарантійних агентств у світі є публічний сектор, а участь приватного капіталу у більшості країн має обмежений характер.

Передумови створення такого гарантійного агентства є й в Україні. Так, у ст. 201 ГК України закріплено, що з «метою нейтралізації несприятливих наслідків від кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності законом може бути передбачено обов'язок комерційних банків, страховиків, акціонерних товариств та інших суб'єктів господарювання, які залучають кошти або цінні папери громадян і юридичних осіб, передавати частину своїх коштів для формування єдиного страхового фонду публічної застави» [41]. Отже, на рівні закону можна було б врегулювати функціонування гарантійного агентства, учасниками якого є муніципалітети, спільноти територіальних громад області і районів, яке б працювало за принципом Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у банках, при цьому з правом надання гарантій від власного імені за кредитами суб'єктів комунального сектору економіки в межах квот відповідних територіальних громад міст, спільнот територіальних громад області (у перспективі – району).

Місцеві гарантії комерційним комунальним підприємствам корпоративного типу мають надаватися на умовах конкурсу за умови затвердження відповідної бюджетної програми. Поступово потрібно знижувати розмір місцевої гарантії щодо кредиту (позики) зі співвідношення 1:1 до обсягу, що не перевищує 80

відсотків розміру кредиту), передусім якщо йдеться про надання місцевої гарантії комунальним підприємствам корпоративного типу.

Висновки до розділу 1

1. Місцева гарантія – це форма публічної допомоги суб'єктам комунального сектору економіки, що функціонують у межах території, на яку поширюються повноваження гаранта, що полягає у забезпеченні (на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом) господарського зобов'язання позичальника (принципала), у результаті надання якого, з одного боку виникає письмове зобов'язання Автономної Республіки Крим, обласної ради чи територіальної громади міста (гаранта) повністю або частково виконати коштами відповідного місцевого бюджету боргові зобов'язання суб'єкта господарювання перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, і з іншого – право вимагати від позичальника погашення простроченої заборгованості за кредитом (позикою), наданим під таку місцеву гарантію.

До ознак місцевого гарантійного зобов'язання належать такі: 1) виникає на підставі рішення про надання місцевої гарантії та договору місцевої гарантії; 2) зобов'язаною стороною місцевого гарантійного зобов'язання виступає безпосередньо Автономна Республіка Крим, спільнота територіальних громад області (в особі обласної ради) та територіальна громада міста, які діють в особі відповідно Верховної ради Автономної Республіки Крим, обласної ради чи міської ради; 3) забезпечується зобов'язання позичальників, якими виступають виключно резиденти, суб'єкти комунального сектору економіки; 4) зобов'язання виникає щодо кредитора, який може бути як внутрішній, так і зовнішній; 5) виникає на підставі правочину, що оформляється в письмовому вигляді (договору місцевої

гарантії); 6) йому передуює підписання договору між відповідним місцевим фінансовим органом та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед територіальною громадою міста (Автономною Республікою Крим, обласною радою) за виконання гарантійних зобов'язань; 7) може повністю або частково забезпечувати виконання позичальником його зобов'язань; 8) виникає щодо зобов'язання позичальника, елементом якого є цільове використання коштів переважно на реалізацію відповідного інвестиційного проекту, мета якого обмежена законом, і як виняток, що стосується обласних місцевих гарантій, – для реалізації проектів будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення.

Місцева гарантія надається (як місцеве гарантійне зобов'язання), а договір місцевої гарантії укладається без переслідування комерційної мети (отримання прибутку), але для досягнення «загального інтересу» територіальної громади міста (спільного інтересу територіальних громад області чи Автономної Республіки Крим), що підкреслює його публічно-правову природу, при збереженні договірної форми.

2. Гарантами у правовідносинах місцевих гарантії виступають: 1) Автономна Республіка Крим; 2) спільнота територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад області; 3) територіальна громада міста.

Районні ради, як органи місцевого самоврядування, існування яких передбачено в Конституції України, продовжують функціонувати, а в їх управлінні перебувають районні комунальні підприємства, які відповідно до реформи децентралізації: 1) можуть бути передані зі спільної власності територіальних громад району у власність об'єднаної територіальної громади, якщо їх функціонування забезпечує інтерес саме цієї ОТГ; 2) можуть бути перетворені в договірному порядку у спільні комунальні підприємства; 3) можуть бути і надалі об'єктами спільної власності територіальних громад району і перебувати в управлінні районних рад, які зобов'язані вживати своєчасних заходів для запобігання банкрутству таких комунальних підприємств.

Тому вважаємо, що до ч. 8 ст. 17 БК України та інших його статей доцільно внести такі зміни: 1) визнати суб'єктами надання місцевих гарантій міські ради, які представляють міські територіальні громади (різновид об'єднаних територіальних громад, до складу яких входить місто), а також районні ради, які діють від імені спільноти територіальних громад району (об'єднаних спільним інтересом територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад, що функціонують у межах району); 2) гарантом виступає спільнота територіальних громад області в особі обласної ради, а також у разі закріплення права надання місцевої гарантії районній раді – спільнота територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад відповідного району; 3) в тексті поряд з терміном «територіальна громада міста» у дужках чи прямо додати «міська територіальна громада», оскільки об'єднані територіальні громади, у складі яких є міста, мають назву «міських територіальних громад», які відповідно до ч. 4 ст. 67 БК України можуть вступати у відносини місцевої гарантії.

Пропонуємо п. 35 ч. 1 ст. 2 БК України викласти у такій редакції: «35) місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим, спільноти територіальних громад області (району), міської територіальної громади чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок місцевого запозичення».

Позичальниками у відносинах місцевої гарантії є суб'єкти комунального сектору економіки: 1) суб'єкти господарювання – резиденти України, що належать до комунального сектору економіки міста, розташовані на відповідній території; 2) суб'єкти господарювання – резиденти України, що відносяться до комунального сектору економіки Автономної Республіки Крим, розташовані на відповідній території; 3) суб'єкти господарювання – резиденти України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на території відповідної області.

Виходячи з поняття «суб'єкт комунального сектору економіки», виділяють такі їх види: 1) суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності -

унітарні комунальні підприємства: а) комунальні підприємства, що діють на основі комунальної власності територіальної громади; б) спільні комунальні підприємства, що діють на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами – суб'єктами співробітництва; 2) *комунальні підприємства корпоративного типу*, які можуть відрізнятися: за колом учасників: а) єдиним учасником яких є територіальна громада; б) територіальна громада є учасником формування статутного капіталу в частці, що перевищує 50 відсотків; за формою створення: а) господарські товариства; б) акціонерні товариства; 3) підприємства корпоративного типу, у статутному капіталі яких частка комунальної власності становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів, проте менша ніж 50 відсотків. Обгрунтовано вважати, що надання місцевої гарантії акціонерному товариству (ТОВ) з меншим обсягом корпоративних прав територіальної громади, ніж 50 відсотків, без бюджетної програми та проведення відповідного конкурсу є недоцільним. Вважаємо, що до Закону України «Про місцеве самоврядування» потрібно внести зміни з метою його узгодження зі ст. 17 БК України та викласти ч. 2 ст. 70 цього Закону у такій редакції: «2. Органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів, позик (поворотної фінансової допомоги) та інших зобов'язань підприємств, установ та організацій, що належать до комунального сектору економіки, що функціонують на території відповідних територіальних громад, розміщувати тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, встановлених Бюджетним кодексом України та іншими законами України».

3. Пропонуємо виокремлювати такі види місцевих гарантій за напрямом їх забезпечення: 1) внутрішні місцеві гарантії забезпечення виконання зобов'язань теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії; 2) внутрішня місцева гарантія для забезпечення виконання мирової угоди, укладеної

між комунальним підприємством і кредитором; 3) внутрішня місцева гарантія виконання зобов'язання суб'єктом комунального сектору економіки, що виникає в результаті одержання поворотної фінансової допомоги, що надається фінансовою установою; 4) внутрішня місцева гарантія виконання зобов'язання суб'єкта комунального сектору економіки за субкредитом, що надається державою за рахунок залучених від міжнародних фінансових організацій коштів; 5) зовнішня місцева гарантія, що надається міжнародній фінансовій організації для забезпечення повернення кредитів, що одержує суб'єкт комунального сектору економіки.

Види місцевих гарантії в Україні можна класифікувати також за такими критеріями: 1) валютою надання: а) у національній валюті; б) іноземній валюті; 2) метою (напрямом) гарантування: а) інвестиційні; б) соціально орієнтовані; в) націлені на підтримку окремих видів діяльності; г) антикризові; 3) терміном надання: а) короткострокові; б) середньострокові; в) довгострокові; 4) правовим статусом кредитора (наявність статусу резидента): а) внутрішні; б) зовнішні; 5) умовами вступу в дію гарантії: а) зумовлені певною датою; б) зумовлені настанням події (умови) в майбутньому; 6) платністю: а) платні; б) умовно платні (плата – одна гривня); 7) забезпеченістю: а) із майновим забезпеченням; б) із фінансовим забезпеченням; в) без забезпечення.

Відносини місцевої гарантії є суспільними відносинами, які оформлюються на підставі рішення про їх надання одним чи трьома договорами. Проте суспільні відносини з надання місцевих гарантії виконання зобов'язань за субкредитами, що надаються державою за рахунок залучених від міжнародних фінансових організацій (МФО) коштів, обумовлені такими договорами: 1) між Україною та МФО – Угода про позику; 2) між Україною в особі Міністерства фінансів України та комунальним підприємством – договір (угода) про субкредитування; 3) між Україною в особі Міністерства фінансів та територіальною громадою в особі місцевого фінансового органу – договір про місцеву гарантію; 4) між територіальною громадою в особі місцевого фінансового органу та комунальним підприємством – договір про погашення заборгованості суб'єкта господарювання

перед територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань; 5) між МФО та комунальним підприємством – угода про виконання проєкту. Недоліком вітчизняного законодавства є те, що в БК України визначено лише поняття і загальні правові вимоги до місцевої гарантії та його положення не узгоджені з положеннями інших законів, які визначають особливі види місцевих гарантій.

Так вважаємо за доцільне внести зміни в БК України щодо розширення підстав надання місцевих гарантій (реструктуризацію заборгованості за спожиту електричну енергію чи природний газ), а у вказаному Законі передбачити, що місцева гарантія надається відповідно до процедури, яка встановлена у БК України, а також розширити коло гарантів, додавши обласну та районну ради, а також Верховну раду АРК.

4. У зарубіжних країнах сформовано дві моделі надання муніципальних гарантій: 1) гарантії муніципалітетів; 2) гарантії, що надаються гарантійними агентствами, створеними за участю муніципалітетів, які уповноважені на надання гарантій. За короткий час розвитку інституту місцевих гарантій в Україні запроваджено більшість його сучасних елементів, проте практично відсутній досвід формування на державному та місцевому рівнях гарантійних агентств, передумови створення яких передбачені у ст. 201 ГК України. Доцільно врегулювати функціонування місцевих гарантійних агентств чи централізованого гарантійного агентства, учасниками якого є муніципалітети, спільноти територіальних громад області і районів, який би функціонував за принципом Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у банках, при цьому з правом надання гарантій від власного імені за кредитами суб'єктів комунального сектору економіки в межах квот відповідних територіальних громад міст, спільнот територіальних громад області (у перспективі – району). Місцеві гарантії комерційним комунальним підприємствам корпоративного типу мають надаватися на умовах конкурсу за умови затвердження відповідної бюджетної програми.

Потрібно знизити розмір місцевої гарантії щодо кредиту (позики) з співвідношення 1:1 до обсягу, що не перевищує 80 відсотків розміру кредиту, передусім якщо йдеться про надання місцевої гарантії комунальним підприємствам корпоративного типу.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ЗМІСТ ФІНАНСОВОГО ПРОЦЕСУ У СФЕРІ МІСЦЕВИХ ГАРАНТІЙ

2.1. Правові критерії та передумови надання місцевих гарантій

Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування «для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону» [53], що становить одну з важливих правових засад фінансового забезпечення виконання покладених на територіальні громади та органи місцевого самоврядування, які діють від їх імені, функцій і завдань. В Україні правове регулювання інституту місцевих гарантій здійснюється на основі положень Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування», Бюджетного, Цивільного та Господарського кодексів України. При цьому у вітчизняному законодавстві право на надання місцевої гарантії є розширеним, оскільки охоплює надання як внутрішньої, так і зовнішньої гарантії, що впливає з положень ч. 4 ст. 17 БК України [32]. Це відповідає також ч. 3 ст. 16 БК України, де передбачено право всіх міських рад здійснювати місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. Відповідно до ч. 2 ст. 17 БК України «Місцеві гарантії можуть надаватися за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради чи відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній

території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів...» [32].

Забезпечення життєдіяльності територіальної громади, розвитку інфраструктури міста, стимулювання економічного розвитку регіону та комунального сектору економіки, зокрема, є сферою відповідальності органів місцевого самоврядування, які виконують покладені на них функції і завдання в інтересах відповідної територіальної громади міста. Ресурси бюджету розвитку територіальної громади та місцевого бюджету загалом є недостатніми для оперативного реагування на всі виклики сьогодення. Це спонукає органи місцевого самоврядування використовувати, зокрема, такі інструменти, як місцеві запозичення та місцеві гарантії, право на застосування яких передбачене передусім у ст. 16-18 та 74 БК України [32]. У разі одержання територіальними громадами відповідних міст позитивного кредитного рейтингу (рейтингу кредитоспроможності) такий процес значно полегшується.

Кредитне рейтингування (оцінювання) муніципалітетів є досить поширеним явищем у Європі та досить новою практикою для України.

У законодавстві чітко не врегульовано підстави та критерії обов'язковості проведення кредитного рейтингування територіальних громад міст, а тому здійснюється така діяльність з ініціативи самих територіальних громад. Відповідно, зважаючи на активізацію муніципалітетів у сфері здійснення місцевих запозичень та надання місцевих гарантій, правова природа цих відносин та стан їх правового регулювання викликають все більший науковий інтерес.

Потрібно підкреслити, що у теоретичному та емпіричному дослідженні проблем кредитного рейтингу територіальних громад міст (муніципалітетів) важливу роль відіграють окремі спеціальні дослідження таких вчених, як: В. Базилевич, О. Карпетян, В. Карпінєць, Н. Ковалко, М. Костель, О. Матвєєва, А. Мулько, І. Музика, І. Петренко, Н. Притула, І. Скляр, І. Сторонянської, Н. Якимчук та інші. Однак необхідно зазначити, що у національній фінансово-правовій та економічній літературі відбуваються лише перші кроки доктринального визначення правового інституту кредитного оцінювання

територіальних громад міст (муніципалітетів) та аналізу шляхів його становлення і правового регулювання.

Загальні вимоги законодавства щодо кредитного рейтингування емітентів, до яких загалом належать територіальні громади міст, регіони (обласні ради), АРК та комунальні підприємства, визначені у ст. 4¹ Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», де зазначено, що «випадки обов'язкового визначення рейтингової оцінки емітентів та цінних паперів визначаються законом» [124]. Проте рейтингової оцінки потребують «усі види боргових та іпотечних емісійних цінних паперів, які не розподіляються між засновниками або серед заздалегідь визначеного кола осіб і можуть розповсюджуватися шляхом публічного розміщення, купуватися та продаватися на фондовій біржі, крім державних цінних паперів та цінних паперів, емітованих державою іпотечною установою» [124, ст. 4¹]. Оскільки прямо не зазначено про місцеві цінні папери, вони до вказаного винятку не належать. Таким чином, рейтингової оцінки потребують облігації місцевої позики. Однак у законодавстві відсутнє закріплення обов'язку територіальної громади (АРК, обласної ради) чи суб'єкта комунального сектору економіки проходити процедуру рейтингової оцінки, якщо місцеве запозичення здійснюється не у формі розміщення облігацій місцевої позики, а шляхом отримання кредиту (позики) чи надання місцевої гарантії виконання зобов'язання суб'єктом комунального сектору економіки.

Для залучення інвестицій у формі місцевих запозичень чи кредитів (позик) під місцеві гарантії найбільш важливим для інвестора (кредитора) є здатність позичальника своєчасно виконувати взяті на себе раніше, так і майбутні боргові зобов'язання. Кредитний рейтинг і рейтинг інвестиційної привабливості дозволяють місту виділити себе серед інших та продемонструвати рівень корпоративної культури, підвищити інвестиційну привабливість міста, провести передінвестиційну підготовку, надати ринку незалежний орієнтир його фінансової привабливості (платоспроможності), а також сформувати і підтримувати імідж надійного позичальника.

Наявність у суб'єкта господарювання чи у територіальної громади кредитного рейтингу є важливою умовою відкритого фінансового ринку і використовується на міжнародному рівні, зокрема, при проведенні переговорів з інвесторами для залучення коштів, у тому числі під час визначення кредитного рейтингу їх цінних паперів.

Перші рейтинги кредитоспроможності муніципалітетів, тобто рейтинги муніципальних облігацій з'явилися в США після Великої депресії. Поява рейтингів була викликана потребою кредиторів у зменшенні ризиків за умови розвитку фінансового ринку. Проте присвоєння рейтингу місту стає істотним фактором підвищення його конкурентоспроможності в одержанні кредитів. З того часу муніципальні кредитні рейтинги отримали широке визнання серед інвесторів як зручний інструмент диференціації кредитоспроможності емітентів. Муніципалітети (територіальні громади міст) визнаються більш надійними позичальниками, оскільки: 1) мають різноманітні і постійні, законодавчо визначені джерела бюджетних доходів; 2) фінансово-бюджетна система муніципалітетів «вбудована» в бюджетну систему регіону держави, відповідно, на законодавчо визначених умовах можлива допомога з регіонального і федерального бюджету; 3) муніципалітет за законом володіє значною власністю (комунальною власністю), яка може виступати умовно як забезпечення; 4) муніципалітет, органи місцевого самоврядування як юридичні особи можуть бути ліквідовані (реорганізовані) лише за законом і в крайньому випадку, але і в цьому випадку, чітко визначаються правонаступники [87]. Отже, як зауважує О. Матвеева, муніципалітети повинні систематично вживати заходів, спрямованих на підвищення свого кредитного рейтингу, формувати позитивний імідж як кредиторів, так і позичальників. Чим вищою буде рейтингова оцінка, тим під менші відсотки територіальна громада міста зможе залучити кошти [88].

У Законі України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30.10.1996 № 448/96-ВР (далі – Закон № 448) у ст. 1 закріплено визначення кредитний рейтинг (рейтингування) – «це діяльність з надання професійних послуг на ринку цінних паперів, спрямована на визначення

кредитоспроможності об'єкта рейтингування, яка може бути проведена рейтинговим агентством. А кредитний рейтинг визначається як «умовний вираз кредитоспроможності об'єкта рейтингування в цілому та/або його окремого боргового зобов'язання за національною шкалою кредитних рейтингів» [124]. Рейтингова оцінка цінних паперів емітента характеризує рівень спроможності позичальника (емітента) своєчасно та у повному обсязі обслуговувати зобов'язання за цінними паперами.

Рейтинговий звіт – це основний документ, який надається на розгляд членам Рейтингового комітету (колегіальний орган) для прийняття рішення про визначення кредитного рейтингу позичальника/боргового інструменту. Надалі рейтинговий звіт, а також рішення рейтингового комітету, передаються позичальнику/емітенту і використовуються ним, як з регуляторною метою, так і як інструмент комунікації з інвесторами та діловими партнерами. Зокрема, під час визначення та оновлення рейтингової оцінки враховується інформація, що надається суб'єктом рейтингування, в обсязі, що передбачений Правилами визначення уповноваженим рейтинговим агентством рейтингової оцінки за Національною рейтинговою шкалою, затвердженими Рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 12.01.2016 № 17 [117]. Рейтингові агентства керуються також такими документами, як Порядок проведення оцінки фінансового стану бенефіціара та визначення виду забезпечення для обслуговування та погашення позики, наданої за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 01.04.2003 № 247 [114] та Положення про визначення банками України розміру кредитного ризику за активними банківськими операціями: Постанова правління Національного банку України від 30.06.2016 № 351 [138].

Відповідно до ст. 4¹ Закону № 448 «Рейтингові оцінки, отримання яких відповідно до закону є обов'язковим, мають право визначати виключно уповноважені рейтингові агентства та/або міжнародні рейтингові агентства (разом – рейтингові агентства). Міжнародні рейтингові агентства обов'язково повинні бути визнані Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку». [124]

Рейтингові агенції затверджують власні методології рейтингування, згідно з якими оцінюють підприємства, зокрема підприємства, що здійснюють інвестиційно-будівельну діяльність, органи місцевого самоврядування тощо [185]. Такий рейтинг «ґрунтується на результатах аналізу інвестиційного потенціалу міста та інвестиційного ризику, який пов'язаний з інвестиційною діяльністю на території міста без урахування внутрішніх ризиків, спільних для усіх об'єктів рейтингування на території України» і загалом за національною шкалою рівнів інвестиційної привабливості міста отримують наступну оцінку, визначену в рейтинговому звіті. При цьому національні рейтингові агентства керуються Національною рейтинговою шкалою, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2007 № 665 [135]. Визначення рейтингової оцінки міжнародним рейтинговим агентством здійснюється за шкалою, яка прийнята таким агентством [124, ст. 4¹].

Для отримання кредитного рейтингу орган місцевого самоврядування подає до рейтингового агентства такий перелік документів (фінансова та статистична інформація, як правило, надається за 3 попередні роки на останню звітну дату поточного року): 1) річні звіти про виконання бюджету міста; 2) рішення міської ради «Про бюджет міста» на попередній та поточний роки; 3) перелік найбільших підприємств – платників податків до місцевого бюджету та окремі показники, що характеризують їх діяльність; 4) інформацію про боргові зобов'язання міської ради (прямий та гарантований борг) та комунальних підприємств; 5) інформацію (переважно статистичного характеру) щодо соціально-економічного розвитку міста (характеристика демографічної ситуації, ринку праці, промисловості, транспорту, внутрішньої та зовнішньої торгівлі, інвестиційної діяльності, розвитку малого бізнесу); 6) характеристику житлово-комунального господарства міста, стану галузі, основних підприємств, тарифної політики та динаміки обсягу заборгованості населення за житлово-комунальні послуги; 7) характеристики земельного фонду та наявної в розпорядженні комунальної власності, інформацію про продаж та оренду землі й об'єктів комунальної власності; 8) загальну характеристику адміністративно-територіального устрою, районного поділу

муніципалітету, адміністративно-організаційної структури місцевих органів влади територіальної громади, відносин між різними гілками влади на місцевому та регіональному рівнях [78, с. 22].

Особлива увага під час рейтингового аналізу приділяється такому: 1) економічній базі, зростанню та диверсифікованості економіки регіону або муніципального утворення; 2) фіскальному стану, що прямо пов'язаний з економічним добробутом регіону, оскільки більшість джерел надходжень (від податків на доходи, на майно, плати за різноманітні ліцензії, збори тощо) залежать від темпів економічного зростання; 3) демографічній ситуації регіону. Її оцінка, зокрема, дозволяє спрогнозувати економічний розвиток у перспективі та умовний обсяг надходжень до бюджету; 4) структурі працездатного та непрацездатного населення; 5) глибині й ступеню диверсифікованості та стану економічної бази регіону; 6) вазі основних роботодавців у регіоні; 7) рівню безробіття й неповної зайнятості; 8) рівню економічного добробуту регіону або муніципального утворення; 9) наявності попередньо взятих кредитів; 10) якості менеджменту в органі місцевого самоврядування; 11) стабільності міжбюджетних відносин; 12) балансу доходів і витрат; 13) наявності у органу місцевого самоврядування продуманої стратегії (плану) інвестування; 14) встановленню процедур внутрішнього фінансового контролю для будь-яких видів діяльності; тощо [185].

До негативних явищ, що знижують кредитний рейтинг міста, відносять такі:

1) фактори, що визначають імовірність дефолту (PD) [138]: а) своєчасність сплати боргу; б) фінансове становище (зокрема, стан виконання бюджету); обсяг, структура та динаміка боргового навантаження бюджету, передбачені в бюджеті витрати на обслуговування та/або погашення зобов'язань; інформація, що може свідчити про наявність ризиків несвоєчасного виконання зобов'язань; в) ознаки високого кредитного ризику;

2) обмеження на залучення боргу (БК України): а) фінансування виключно капітальних, а не поточних видатків; б) законодавчі обмеження щодо граничного обсягу місцевого боргу та гарантованого місцевого боргу, встановлені в ст. 18 БК України [32]; в) видатки на обслуговування боргу не можуть перевищувати 10

відсотків видатків загального фонду; г) обсяг та умови місцевих запозичень і місцевих гарантій погоджує Міністерство фінансів України; д) у разі прострочення погашення боргу (порушення графіку погашення) – позбавлення права здійснювати місцеві запозичення протягом 5 років.

Наприклад, у Рейтинговому звіті VNSA 007-016 про оновлення кредитного рейтингу йдеться про встановлення рейтингової оцінки міста Вінниця, яке на 08.06.2018 одержало рівень інвестиційної привабливості aaINV4+, та відзначено, що рівень міста обмежується, зокрема, високою потребою в залученні додаткового фінансування, у тому числі на відновлення об'єктів міської інфраструктури та житлово-комунального господарства, проте підтримується: 1) високим рівнем бюджетної забезпеченості міста: обсяг доходів бюджету міста Вінниці без урахування трансфертів у розрахунку на одного мешканця у 2017 році перевищував (на 10,2 %) середній показник по місцевих бюджетах загалом та показники більшості міст України з аналогічним адміністративно-територіальним статусом та структурою економіки; 2) високими темпами зростання дохідної частини бюджету без урахування трансфертів (128,8 % у 2015 році, 157,1 % у 2016 році та 138,8 % у 2017 році), у тому числі в результаті позитивного впливу бюджетної та податкової реформ; 3) диверсифікацією господарського комплексу міста за видами економічної діяльності та низьким рівнем концентрації надходжень до бюджету за основними платниками податків та інших обов'язкових платежів; 4) високим рівнем прозорості діяльності міської влади та здійсненні заходів щодо поліпшення надання послуг суб'єктам підприємництва та мешканцям міста; 5) ефективною політикою міської влади щодо управління місцевим боргом з метою оптимізації його обсягу й структури та зменшення боргового навантаження бюджету міста [186].

У Концепції створення системи рейтингової оцінки регіонів, галузей національної економіки, суб'єктів господарювання зазначається, що національна рейтингова шкала дає змогу оцінити кредитний ризик позичальника – регіону, органу місцевого самоврядування, суб'єкта господарювання, та окремих боргових інструментів – облігацій, векселів, позичок [177]. Отже, територіальна громада,

яка випускає облігації місцевої позики, проходить кредитне рейтингове оцінювання як емітент, а також визначається рейтингова оцінка облігацій місцевої позики як цінних паперів. Але відзначають ряд проблемних моментів:

1) послуги міжнародних рейтингових агентств є дорогими для більшості територіальних громад – емітентів. У зв'язку з цим Л. Максимова зазначає про доцільність розширення мереж агентств та консалтингових компаній, що спеціалізуються на рейтинговому оцінюванні кредитоспроможності та законодавчого закріплення тарифів на їхні послуги [85, с. 61]. На нашу думку, більш оптимальним є встановлення механізму державного регулювання тарифів на послуги рейтингових агенцій;

2) суверенний рейтинг України як держави, що становить своєрідну верхню межу для позичальника цієї країни, є досить низьким [25]. На 2018 рік міжнародним рейтинговим агентством S & P Global Ratings підтверджено довгострокові і короткострокові суверенні кредитні рейтинги України за зобов'язаннями в іноземній і національній валюті на рівні «В- / В», а прогноз агентства за рейтингом України – «стабільний» [20]. При спрощеному стандартизованому підході до розрахунку кредитних ризиків за Базель II зовнішні рейтинги застосовуються тільки щодо держав та банків, і визначаються агентствами експортного фінансування, що функціонують у більшості країн, а для інших контрагентів значення коефіцієнтів ризиків відповідають рейтингу країни [23];

3) кредитне рейтингове оцінювання територіальної громади здійснюється на певний період (період розміщення відповідних облігацій місцевої позики) і потребує постійного оновлення.

Так, Б. Кишакевич, аналізуючи рейтинги міжнародних рейтингових агентств, зазначає, що, незважаючи на важливість міжнародного рейтингового оцінювання, за останні три роки спостерігається тенденція до відмови від послуг провідних рейтингових агентств, оскільки міжнародні рейтингові агентства фактично демонструють оцінку позичальників та емітентів із позицій північноамериканських інституціональних інвесторів, недостатньо враховують

національну специфіку країн, що розвиваються, та країн із перехідною економікою [68]. Найбільш відомим є приклад американського енергетичного товариства «Enron» у 2001 році – рейтингові агентства розуміли його проблеми, проте ще за декілька днів до банкрутства вказували на його хороший інвестиційний рівень [15]. Відповідно отримало розвиток національне рейтингове законодавство, у тому числі щодо визначення рейтингу принципала за державними гарантіями уповноваженими (вітчизняними) рейтинговими агентствами та/або міжнародними рейтинговими агентствами (разом – рейтинговими агентствами).

Дуже важливим є питання суб'єкта кредитного рейтингування. Незважаючи на те, що кошти місцевого бюджету відповідно до ст. 142 Конституції України належать територіальній громаді [75] і органи місцевого самоврядування залучають кошти шляхом місцевих запозичень або надають місцеві гарантії від імені територіальної громади, рейтинговому кредитному оцінюванню підлягають саме органи місцевого самоврядування. Так, вони виступають учасниками правовідносин у сфері місцевих запозичень та місцевих гарантій, але діють від імені суб'єкта права територіальної громади відповідного міста, як його представники (міський голова, виконавчий комітет ради, фінансовий орган виконавчого комітету тощо) чи агенти і виступають сторонами відповідних договорів (угод). Потрібно зазначити, що крім виконавчого комітету міської ради, активними учасниками відносин виступає фінансовий орган виконавчого комітету, міський голова тощо, а з огляду на реформу децентралізації та об'єднання територіальних громад, формуються нові територіальні громади, які стають правонаступниками окремих територіальних громад міст, що увійшли до об'єднання. правонаступниками стають не виконавчі органи об'єднаної територіальної громади, а – об'єднана територіальна громада. Орган місцевого самоврядування завжди діє від імені територіальної громади, крім виконання делегованих державою повноважень, а територіальна громада діє в особі певного органу місцевого самоврядування відповідно до покладених на нього повноважень. А тому, вважаємо, що кредитному рейтингуванню має підлягати

територіальна громада міста, а не місто (як адміністративно-територіальна одиниця) чи певний орган місцевого самоврядування.

Кредитне рейтингове оцінювання може бути застосоване і щодо комунального підприємства. Потрібно визнати, що з метою залучення внутрішніх та зовнішніх кредитів, стимулювання інтересу до інвестиційних проєктів та запевнення кредиторів у фінансовій спроможності територіальних громад, платоспроможності комунальних підприємства, а також з метою уникнення чи попередження неплатоспроможності емітента, органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства мають бути самі зацікавлені проходити кредитне рейтингове оцінювання, що «характеризує рівень спроможності емітента цінних паперів своєчасно та у повному обсязі виплачувати відсотки і основну суму за борговими зобов'язаннями відносно боргових зобов'язань інших позичальників» (ч. 1 ст. 1 Закону № 448) [124].

Щодо обов'язковості проходження рейтингування Н. Ковалко, зокрема, зазначає, що «обов'язковій рейтинговій оцінці мають підлягати підприємства, у статутних капіталах яких є частка комунальної власності» [69]. Така пропозиція – слухна, проте у разі, коли такі підприємства виступають емітентами чи беруть позику (кредит) у фінансовій установи (банку) чи міжнародної фінансової організації. В іншому разі, коли місцева гарантія не пов'язана з реалізацією інвестиційного проєкту чи ухвалюється рішення про залучення місцевого запозичення, вважаємо, що обов'язковому кредитному рейтинговому оцінюванню мають підлягати саме територіальні громади міст. Отже, доцільно доповнити ст. 4¹ Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» окремим абзацом, де закріпити наведені положення.

Деякі учені вважають позитивним відсутність вимоги щодо необхідності проходити кредитне рейтингування суб'єктами надання місцевої гарантії, оскільки зростання попиту на кредити від міжнародних організацій, пов'язане насамперед з низькими відсотковими ставками, спрощеною процедурою отримання кредитних коштів без проходження коштовної процедури рейтингування, пільговими режимами кредитування [57, с. 45].

Потрібно підтримати пропозицію О. Пальохи, який зазначає, що з метою полегшення моніторингу та ідентифікації ризиків необхідно створити єдину інформаційну базу про фінансове становище позичальників – органів місцевого самоврядування та суб'єктів комунального сектору економіки. Обов'язковим є визначення та опублікування кредитних рейтингів органів місцевого самоврядування, як позичальників, і кредитних рейтингів муніципальних цінних паперів, що випускаються або перебувають в обігу [100].

Єдиний інформаційний ресурс про фінансове становище позичальників та надавачів місцевих гарантій – територіальних громад міст, обласних рад (спільноти територіальних громад області) та АРК, а також суб'єктів комунального сектору економіки – доцільно розмістити на сайті Міністерства фінансів України, що веде єдиний реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій (ч. 4 ст. 18 БК України) [32].

Оскільки на всіх рівнях бюджетної системи запроваджено програмно-цільовий метод, який, зокрема, передбачає складання прогнозу місцевого бюджету відповідно до ст. 75¹ БК України (ст. 20 ч. 9 БК України) [32]. Так, місцеві фінансові органи до 15 серпня року, що передує плановому, подають до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів відповідних місцевих рад прогнози відповідних місцевих бюджетів, і, відповідно, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад не пізніше 1 вересня року, що передує плановому, розглядають та схвалюють прогнози відповідних місцевих бюджетів і у п'ятиденний строк подають їх разом із фінансово-економічним обґрунтуванням до Верховної Ради АРК, відповідних місцевих рад для розгляду у порядку, визначеному відповідними радами [32]. Відповідно до ч. 7 ст. 75¹ БК України прогноз місцевого бюджету містить «показники місцевого боргу, гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу і надання місцевих гарантій».

Наступний аспект, що визначає правові умови вступу у суспільні відносини з надання місцевої гарантії – правові критерії допустимості їх надання.

В інтересах забезпечення фінансової безпеки держави, недопущення втрати територіальними громадами ознак платоспроможності в результаті безконтрольного чи необґрунтованого взяття місцевих запозичень або надання місцевих гарантій у законодавстві передбачено ряд «запобіжників» – серед яких критерії допустимості надання місцевої гарантії, до основних з яких належать такі:

1) критерій граничного загального обсягу місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою (спільноти територіальних громад області) чи територіальною громадою міста боргу – відповідно до ч. 1 ст. 18 БК України граничний обсяг надання місцевих гарантій визначається на кожний бюджетний період рішенням про місцевий бюджет, при цьому законодавцем чітко встановлено параметри загального обсягу місцевого боргу та гарантованого АРК чи територіальною громадою міста боргу [32]. Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу відповідно до ч. 3 ст. 18 БК України «(без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200 відсотків (для міста Києва – 400 відсотків) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету» [32]. Проблемою є те, що у більшості рішень про місцевий бюджет такі показники не затверджені;

2) критерій мети: у ч. 2 ст. 17 БК України передбачено, що місцеві гарантії можуть надаватися для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання комунального сектору економіки, які реалізують на цій території інвестиційні проекти [32]. Отже, друга умова – інвестування у формі кредитування може здійснюватися під державну гарантію лише для реалізації інвестиційного проекту, а такий проект має бути реалізований на території АРК, області чи відповідної територіальної громади міста. У ч. 2 ст. 17 БК України уточнюється, що АРК чи міська рада можуть надати місцеву гарантію для забезпечення реалізації інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної

інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій, а обласна рада – «інвестиційних проєктів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, відновлення та реконструкція об'єктів спільної власності територіальних громад або державної власності, що перебувають в управлінні обласних рад, обласних державних адміністрацій, або впровадження ресурсозберігаючих технологій, а також реалізацію проєктів будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення» [122]. Проте в законодавстві передбачені й інші випадки надання місцевих гарантій (гарантування виконання зобов'язань комунальних підприємств перед контрагентами, зобов'язань що випливають із договору реструктуризації боргу за енергоносії тощо), підстави надання яких не передбачені в БК України, що потребує їх узгодження, як вже відзначалось вище;

3) критерій відповідності позичальника (принципала) – суб'єкта комунальної економіки ряду вимог:

а) цей суб'єкт має бути суб'єктом, що діє на основі лише комунальної власності, або суб'єктом, у статутному капіталі якого частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність такого суб'єкта (ч. 3 ст. 24 ГК України) [41];

б) такий суб'єкт комунального сектору економіки повинен функціонувати у межах території відповідної територіальної громади міста, області чи Автономної Республіки Крим;

в) відповідно до ч. 16 ст. 17 БК України «забороняється надання державних (місцевих) гарантій суб'єкту господарювання, який має прострочену заборгованість перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) за кредитом (позикою), залученим державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) або під державну (місцеву) гарантію, за кредитом з бюджету (включаючи плату за користування такими кредитами (позиками) та пеню), іншу

заборгованість з погашення раніше отриманого кредиту (позики) у фінансовій установі або податковий борг перед державним (місцевим) бюджетом» [32];

г) оскільки місцева гарантія є різновидом державної допомоги суб'єктам господарювання (хоч більш влучним було б поняття «публічна допомога суб'єктам господарювання») відповідно до ч. 8–10 ст. 9 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», суб'єкт господарювання, який має намір отримати державну допомогу зобов'язаний:

– подати надавачеві місцевої гарантії відомості про господарську діяльність, державну допомогу, отриману ним за останніх п'ять років, про правові підстави для отримання державної допомоги, її форму та мету;

– зобов'язаний подати відомості про господарську діяльність, а також про всю незначну державну допомогу, отриману ним протягом останніх трьох років, її форму та мету [125].

У Постанові Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 № 57 передбачено, що не надається місцева гарантія, як вид державної допомоги, суб'єктам господарювання, яких визнано банкрутами, щодо яких порушено справу про банкрутство, які перебувають на стадії ліквідації, мають прострочену понад шість місяців заборгованість перед державним (місцевим) бюджетом, Пенсійним фондом України та фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування, що підтверджується відповідними органами державної влади, визнають свою неспроможність своєчасно виконати зобов'язання перед кредиторами через незадовільний стан фінансово-господарської діяльності» [133];

д) відповідно до ч. 4 ст. 12 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2018 № 2269-VIII «з дня прийняття рішення про приватизацію єдиного майнового комплексу державного або комунального підприємства або пакета акцій (частки) господарського товариства і до переходу права власності до покупця або припинення приватизації об'єкта приватизації відповідно до частини шостої цієї статті без згоди органів приватизації такі підприємства (товариства), їх уповноважені органи управління не мають права щодо: ... укладення договорів поруки, гарантії» [170];

4) критерій відповідності інвестиційного проєкту вимогам законодавства. Згідно з ч. 3 ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестиційний проєкт – це «комплекс заходів (організаційно-правових, управлінських, аналітичних, фінансових та інженерно-технічних), визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку національної економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється суб'єктами інвестиційної діяльності з використанням цінностей відповідно до положень цього Закону» [151], проте у п. 26 ч. 1 ст. 2 БК України додається, що саме «з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій» [32]. Також саме інвестиційний проєкт має відповідати вимогам, що містяться в законодавстві, зокрема, у ч. 3 ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» [151];

5) критерій відповідності рішення про надання місцевої гарантії та договору місцевої гарантії вимогам законодавства: місцеві гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом (ч. 3 ст. 17 БК України) [32];

б) критерій попереднього погодження місцевої гарантії з Міністерством фінансів України. Так ч. 2 ст. 74 БК України закріплено, що «обсяг та умови надання місцевих гарантій повинні погоджуватися з Міністерством фінансів України». Погодження Мінфіном обсягу та умов надання місцевої гарантії не є гарантією держави щодо виконання зобов'язань позичальника, пов'язаних з наданням місцевої гарантії, і підтвердженням його кредитоспроможності. У п. 5 Порядку про надання місцевих гарантій передбачено, що «обсяг та умови надання місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій, вважаються погодженими, якщо Міністерством фінансів України рішення не прийнято протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження» [140];

7) критерій відповідності джерела погашення зобов'язання перед територіальною громадою, як гарантом, вимогам законодавства. Важливим при відборі інвестиційних проєктів є також врахування положень ч. 4 ст. 17 БК України, де передбачено, що місцеві гарантії «не надаються для забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, якщо безпосереднім джерелом повернення кредитів (позик) є кошти державного (місцевого) бюджету (крім боргових зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій)».

Таким чином, процес надання місцевої гарантії розпочинається ініціюванням отримання кредитів (позик) під реалізацію інвестиційного проєкту та прийняття попереднього рішення щодо надання місцевої гарантії.

Процедура залучення кредитів ініціюється комунальними підприємствами міста або органом місцевого самоврядування, до сфери управління якого входить комунальне підприємство. Про це іноді вказується в рішеннях місцевих рад та їх виконкомів [107]. Підготовлений ними інвестиційний проєкт має відповідати вимогам, що містяться в законодавстві. Відповідно до ч. 7 ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» місцеве інвестування та підтримка реалізації інвестиційних проєктів за рахунок коштів місцевого бюджету та/або кредитів (позик), залучених під місцеві гарантії, здійснюються в порядку, встановленому органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, відповідно до вимог бюджетного законодавства [151].

Отже, вважаємо, що обов'язковому кредитному рейтингуванню мають підлягати територіальні громади міст (Автономна Республіка Крим), які вступають у відносини взяття місцевих запозичень чи надання місцевих гарантій, та доцільно доповнити ст. 4¹ Закону «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» окремим абзацом, де закріпити такий обов'язок.

Ми підтримуємо пропозиції щодо доцільності розширення мереж агентств та консалтингових компаній, що спеціалізуються на рейтинговому оцінюванні кредитоспроможності, при цьому вважаємо за необхідне встановити механізм державного регулювання тарифів на їхні послуги. Також, зважаючи на те, що

орган місцевого самоврядування завжди діє від імені територіальної громади, крім виконання делегованих державою повноважень, а власне територіальна громада діє в особі певного органу місцевого самоврядування відповідно до покладених на нього повноважень, пропонуємо закріпити в законодавстві положення, що кредитному рейтингуванню підлягає територіальна громада міста, а не власне місто (як адміністративно-територіальна одиниця) чи певний орган місцевого самоврядування, і так само не обласна (районна) рада чи регіон, а спільнота територіальних громад області (району). Крім того, коли комунальні підприємства виступають емітентами чи беруть позику (кредит) у фінансової установи (банку) чи міжнародної фінансової організації, вони повинні проходити кредитне рейтингуванню у обов'язковому порядку.

До критеріїв допустимості надання місцевої гарантії належать такі критерії: 1) граничного (загального) обсягу місцевого боргу та гарантованого АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу; 2) критерій мети; 3) відповідності позичальника (принципала) – суб'єкта комунальної економіки ряду вимог; 4) відповідності інвестиційного проєкту вимогам законодавства; 5) відповідності проєктів рішення про надання місцевої гарантії та договору місцевої гарантії законодавству; 6) попереднього погодження з Міністерством фінансів України проєкту рішення про надання місцевої гарантії; 7) відповідності джерела погашення зобов'язання перед територіальною громадою як гарантом.

На нашу думку, критерії надання місцевих гарантій потрібно систематизувати і закріпити в БК України та чітко встановити чи мають міські об'єднані територіальні громади право надавати місцеві гарантії. А також вважаємо за доцільне запровадити, як критерій надання місцевої гарантії, відсутність накладення на територіальну громаду такого обмеження, як позбавлення права «здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років», що передбачено ч. 8 ст. 74 БК України,

2.2. Стадії надання місцевих гарантій

З моменту ініціювання надання місцевої гарантії розпочинається реалізація процесуальних норм інституту місцевих гарантій, що відображається в окремих стадіях процесу надання та реалізації місцевої гарантії.

Про можливість виділення окремих видів фінансового процесу, не пов'язаного з розглядом конфліктів, зазначають Л. Касьяненко, М. Кучерявенко та інші дослідники. На актуальність виділення окремих інститутів фінансового процесу у межах податкового та бюджетного права також вказував Д. Коваль [70, с. 235]. Н. Якимчук зазначає, що використання процесуальної форми у публічній діяльності покликане гарантувати правильне застосування правових норм [220, с. 169].

Варто погодитися з думкою Л. Касьяненко, яка досліджуючи категорію «процес» у фінансовому праві, підкреслила, що у контексті фінансової діяльності держави можна говорити про фінансовий процес як правову форму реалізації матеріальних повноважень, який вимагає дотримання відповідних процедурних правил і послідовності їх етапів при вирішенні конкретних справ у галузі фінансів [63].

Поділяємо позицію Л. Касьяненко та О. Кузьменко, які виокремили такі особливості процесуальних норм фінансового права: 1) спрямовані виключно на реалізацію матеріальних норм фінансового права; 2) мають характерний предмет правового регулювання щодо формування, розподілу, використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування та здійснення контролю за цим процесом; 3) є правилом поведінки у формі державно-владного припису щодо формування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування та здійснення контролю за цим процесом; 4) вирізняються конкретністю, предметною деталізацією, цільовою спрямованістю, категоричністю у регламентації поведінки учасників фінансово-правових відносин; 5) визначають коло учасників фінансово-правового процесу, наділяють їх суб'єктивними юридичними правами та покладають на них

відповідні юридичні обов'язки; б) охороняються і забезпечуються державним примусом [66].

Як слушно підкреслює Д. Коваль, наука фінансового права досліджує відносини, що формуються в ході окремих фінансово-процесуальних проваджень, з огляду на застосування більш точних процесуальних форм діяльності уповноважених суб'єктів з акумулювання, розподілу і використання централізованих та децентралізованих фінансових ресурсів [70, с. 228].

Варто звернути увагу на твердження Л. Касьяненко, згідно з якою, не кожна врегульована правом процедура може бути визнана процесом. За сформульованою нею думкою: 1) вони суворо регламентовані нормами права; 2) це юридично значущі дії; 3) такі дії вчиняються у суворій послідовності, тобто умовою є дотримання певних стадій. Відповідно її позиція полягає у тому, що процес і процедура є явищами, що пов'язані, співвідносні, але не ідентичні, а процес реалізується через конкретні правові процедури [65, с. 57]. Зважаючи на вказане, доцільно виділити думку М. Кучерявенка, щодо цього питання, який аналізуючи податковий процес підкреслює, що процесуальне регулювання фінансових (податкових) відносин охоплює механізм реалізації як податкових, так і неподаткових процедур, до яких належать такі: а) нормотворчі; б) регулятивні; в) охоронні. [80, с. 112].

Отже, інститут місцевих гарантій є комплексним та охоплює інститут фінансового процесу у сфері місцевих гарантій, що складається з окремих процедур, які об'єднуються у стадії, а ті – в етапи.

До основних етапів, що об'єднуються у нормотворчі та регулятивні процедури, можна віднести такі: 1) надання місцевої гарантії; 2) реалізацію гарантійного зобов'язання, що виникає з моменту надання місцевої гарантії; 3) відшкодування простроченої заборгованості позичальником кредиту (позики), забезпеченого місцевою гарантією. Охоронні процедури розмежовуються на: 1) контрольні; 2) неюрисдикційні: а) пов'язані з розглядом спорів в позасудовому (адміністративному) порядку, пов'язані з притягненням до фінансової

відповідальності; 3) юрисдикційні, пов'язані з розглядом спорів у судовому порядку.

До дослідників правових аспектів надання публічних гарантій потрібно передусім віднести таких як В. Башко, С. Березовська, Т. Богдан, Л. Воронова, І. Заверуха, В. Зимовець, М. Корнієнко, О. Музика-Стефанчук, С. Нефьодов, О. Орлюк, І. Шпак, І. Щебетун та Н. Якимчук. В їхніх наукових працях досліджується зміст державної та місцевої гарантії, повноваження суб'єктів відносин у сфері їх надання, однак питання змісту та стадій рішення про надання місцевої гарантії та укладання договору місцевої гарантії залишилися недослідженими.

Інститут місцевих гарантій перебуває в активному розвитку і до джерел правового регулювання суспільних відносин у сфері надання місцевих гарантій на сьогодні належать Конституція України [75], Бюджетний кодекс України [32], Цивільний кодекс України [213], Господарський кодекс України [41], закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [153], «Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом» [163]; «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» [148], «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [125], постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій» від 14.05.2012 № 541 [140] та наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій» від 25.07.2012 № 866 [139].

Відповідно до п. 2 Порядку надання місцевих гарантій рішення про надання місцевої гарантії повинне містити такі відомості: 1) назву інвестиційного проєкту, для виконання (реалізації) яких залучається кредит (позика) під гарантію; 2) повне найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання, для забезпечення боргових зобов'язань якого надається гарантія (далі – позичальник); 3) умови

надання кредиту (позики) – обсяг, строк, відсотки за користування кредитом (позикою) та строки їх сплати; 4) строк надання гарантії; 5) розмір і вид забезпечення виконання боргових зобов'язань позичальника; 6) розмір плати за надання гарантії [111]. Назви рішення про надання гарантії різняться. Переважно таке рішення одержує назву «Про надання місцевої гарантії для забезпечення виконання ... зобов'язань за кредитом ...» [161], проте в окремих випадках – «Про надання згоди на укладення кредитного договору ... під гарантію міської ради» [158].

Аналіз положень законодавства дає можливість виділити такі етапи процесу прийняття рішення про надання місцевої гарантії:

1) ініціювання процесу отримання кредитів (позик), яке здійснюється комунальними підприємствами міста або органом місцевого самоврядування (органом АРК), до сфери управління якого входить комунальне підприємство. Мета надання місцевих гарантій визначена в ч. 2 ст. 17 БК України та передбачає реалізацію інвестиційних проєктів, спрямованих на розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій [32]. Отже, підставою повинна бути наявність інвестиційного проєкту, який має відповідати вимогам, що містяться в законодавстві, зокрема у ч. 3 ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» [151], а саме: 1) розробляється у порядку та за формою, затвердженими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного розвитку; 2) оформлюється у вигляді планово-розрахункових документів, необхідних та достатніх для обґрунтування інвестування, організації та управління роботами з реалізації проєкту в межах визначених вартості та терміну його реалізації, перелік яких визначено в ч. 3 ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність»; 3) реалізується в порядку, встановленому органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, відповідно до вимог бюджетного законодавства [151].

За загальним правилом, такі порядки містять положення, що ґрунтуються на засадах, визначених Порядком відбору проєктних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проєктів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 № 835 [106].

Відповідно до п. 7 ч. 4 Порядку надання місцевих гарантії, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14.05.2012 № 541 «якщо кредити (позики) міжнародних фінансових організацій залучаються під місцеві гарантії для реалізації проєктів, відібраних такими організаціями згідно з їх принципами, умовами та процедурами на підставі міжнародних договорів, застосовуються положення міжнародного договору, а копія протоколу засідання конкурсної комісії та витяг з Державного реєстру інвестиційних проєктів та проєктних (інвестиційних) пропозицій про реєстрацію проєкту не подаються» [111].

З огляду на те, що види місцевих гарантії різняться (що ми дослідили в підрозділі 1.3), мають відмінності і процеси ініціювання їх одержання.

Потрібно зауважити, що, оскільки місцева гарантія віднесена до форм «державної допомоги», відповідно до ч. 8–10 ст. 9 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», суб'єкт господарювання, який має намір отримати державну допомогу: 1) зобов'язаний подати надавачеві місцевої гарантії відомості про господарську діяльність, про державну допомогу, отриману ним за останніх п'ять років, про правові підстави для отримання державної допомоги, її форму та мету; 2) зобов'язаний подати відомості про господарську діяльність, а також про всю незначну державну допомогу, отриману ним протягом останніх трьох років, її форму та мету [125]. Варто зазначити, що у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для забезпечення розвитку регіонів та підтримки середнього та малого підприємництва» від 07.02.2018 № 57 чітко окреслені ознаки, яким має відповідати суб'єкт комунального сектору економіки, що звертається за отриманням такої форми державної (публічної) допомоги, як місцева гарантія [133];

2) схвалення прогнозу місцевого бюджету, який формується з дотриманням вимог ст. 75¹ БК України: а) є документом середньострокового бюджетного планування, що визначає показники місцевого бюджету на середньостроковий період і є основою для складання проєкту місцевого бюджет; б) включає показники місцевого боргу, гарантованого АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу і надання місцевих гарантій; б) його визначають з урахуванням положень та показників, встановлених на відповідні бюджетні періоди Бюджетною декларацією та прогнозом місцевого бюджету, схваленим у попередньому бюджетному періоді; в) містить індикативні прогнозні показники місцевого бюджету, зокрема індикативні прогнозні показники місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу, які охоплюють показники майбутніх місцевих гарантій [32];

3) підготовка проєкту рішення про надання місцевої гарантії, як окрема стадія, що передуює наданню місцевої гарантії, передбачає складання проєкту рішення про надання місцевої гарантії, що ґрунтується на встановлених у рішенні про місцевий бюджет повноваженнях та висновку Ради міністрів АРК, місцевої державної адміністрації області або Києва чи виконавчого органу міської ради щодо доцільності залучення кредиту (позики) під гарантію для виконання (реалізації) інвестиційного проєкту. Проєкт рішення готується фінансовим органом міської ради (міністерством фінансів АРК) завчасно – ще на етапі узгодження основних умов кредитного договору, договору гарантії та договору про погашення заборгованості позичальника перед територіальною громадою міста (АРК). З цього приводу у рішенні про надання місцевої гарантії, відповідно до ч. 3 ст. 17 БК України, має міститися вимога, що гарантія надається на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом [32], а також повинні бути визначні основні умови правочину щодо надання місцевої гарантії та його форма, повноваження щодо укладання такого договору.

Згідно з п. 2 Порядку надання місцевих гарантій рішення Верховної Ради

АРК, обласної ради або відповідної міської ради має містити такі відомості: 1) назву інвестиційного проєкту, для виконання (реалізації) якого залучається кредит (позика) під гарантію; 2) повне найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання, для забезпечення боргових зобов'язань якого надається гарантія (далі – позичальник); 3) умови надання кредиту (позики) – обсяг, строк, відсотки за користування кредитом (позикою) та строки їх сплати; 4) строк надання гарантії; 5) розмір і вид забезпечення виконання боргових зобов'язань позичальника; 6) розмір плати за надання гарантії [111].

Назви проєкту рішення про надання гарантії різняться, однак переважно таке рішення одержує назву «Про надання місцевої гарантії ...». Орієнтовний перелік проєктів на наступний бюджетний період за проєктами, що фінансуються під місцеві гарантії міжнародними фінансовими організаціями, надається у вигляді інформаційних матеріалів до проєктів рішень про місцевий бюджет на відповідний період і повинні розміщуватися на інформаційному ресурсі (офіційному веб-сайті) відповідної міської ради (АРК). Саме на цій стадії при підготовці проєкту рішення про надання місцевої гарантії мають бути підготовлені всі елементи його змісту, зазначені у цій статті вище;

4) підготовка та схвалення висновку Ради міністрів АРК, місцевої державної адміністрації області або Києва чи виконавчого органу міської ради щодо доцільності залучення кредиту (позики) під гарантію для виконання (реалізації) інвестиційного проєкту, який схвалюється на підставі аналізу пропозиції, проєкту договору гарантії, проєкту договору про надання кредиту під місцеву гарантію для виконання (реалізації) інвестиційного договору, відповідних розрахунків та обґрунтування тощо. Висновок Ради міністрів АРК, місцевої державної адміністрації області або Києва чи виконавчого органу міськради щодо доцільності залучення кредиту (позики) під гарантію для виконання (реалізації) інвестиційного проєкту, має містити інформацію про: 1) зміст, цілі, завдання та очікувані результати; 2) вплив інвестиційного проєкту на економічний і соціальний розвиток відповідної території; 3) оціночну вартість інвестиційного проєкту та строки їх виконання (реалізації); 4) обсяг кредиту (позики), які

залучаються для виконання (реалізації) інвестиційного проєкту, джерела їх повернення; 5) оцінку ефективності виконання (реалізації) інвестиційного проєкту [111]. Такий висновок схвалюється рішенням Ради міністрів АРК, обласної державної адміністрації, місцевої державної адміністрації Києва чи виконавчого комітету відповідної міської ради;

5) погодження Міністерством фінансів України обсягу та умов залучення кредиту (позики) під місцеву гарантію для виконання (реалізації) інвестиційного проєкту. Насамперед з Міністерством фінансів України погоджується обсяг та умови надання місцевих гарантій [89], а вже другий етап – після попереднього узгодження обсягу та умов кредиту з банком (міжнародною фінансовою організацією) до Міністерства фінансів України подається визначений пакет документів для узгодження місцевої гарантії.

У ч. 2 ст. 74 БК України передбачено, що «обсяг та умови надання місцевих гарантій повинні погоджуватися з Міністерством фінансів України» [32], що здійснюється шляхом надсилання міською радою (Верховною Радою Автономної Республіки Крим), яка має намір надати місцеву гарантію, письмового повідомлення, до якого додається, зокрема: 1) проєкт рішення про надання гарантії; 2) висновок Ради міністрів Автономної Республіки Крим (місцевої державної адміністрації області або Києва) чи виконавчого органу міськради щодо доцільності залучення кредиту (позики) під гарантію для виконання (реалізації) інвестиційного проєкту; 3) прогностичні графіки виплати, погашення та обслуговування: а) кредиту (позики), що залучається під місцеву гарантію; б) місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим (обласною радою) або територіальною громадою міста боргу в розрізі кредитів (позик) за період з кінця бюджетного періоду, що передує поточному, до дати остаточного погашення (за формою, затвердженою Мінфіном); 4) розрахунки і обґрунтування надання гарантій з урахуванням вимог ч. 3 ст. 18 БК України (за формою, затвердженою Мінфіном); 5) обґрунтування обсягу доходів бюджету розвитку спеціального фонду бюджету АРК або міського бюджету, який планується спрямовувати на погашення основної суми місцевого боргу протягом періоду його

погашення, а також на здійснення платежів, пов'язаних з виконанням гарантійних зобов'язань АРК або територіальної громади міста, з урахуванням вимог ч. 15 ст. 17 БК України; 6) опис та вартість забезпечення виконання зобов'язань, що надаються позичальником гаранту; 7) завірені в установленому порядку копії: рішення про бюджет АРК чи міський бюджет на відповідний рік (із змінами) та форм фінансової та бюджетної звітності про виконання бюджету АРК чи міського бюджету (звіту про фінансовий стан (баланс), звіту про виконання місцевого бюджету, інформації про місцевий борг, інформації про гарантований відповідно АРК, територіальною громадою міста борг, інформації про надані місцеві гарантії) за рік, що передує року, у якому приймається рішення про надання місцевої гарантії; 8) прогноз місцевого бюджету [140].

Основним предметом перевірки є дотримання вимог законодавства щодо загального обсягу місцевого боргу та гарантованого АРК чи територіальною громадою міста боргу, а також можливість дотримання вимоги ч. 6 ст. 74 БК України, відповідно до якої видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10 відсотків видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу [32]. У ході фінансового контролю, що здійснюється Міністерством фінансів України перевіряється і другий важливий для кредиторів аспект: законність такого кредиту, що забезпечується місцевою гарантією, самої місцевої гарантії, допустимості віднесення певних об'єктів до предметів застави і те, що спеціально обумовлені механізми захисту прав кредиторів не суперечать національному (регіональному) законодавству [10]. Вважаємо, що це має бути прямо прописано в Порядку надання місцевих гарантій.

Обсяг та умови надання місцевих гарантій вважаються погодженими, якщо Міністерством фінансів України рішення не прийнято протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження. Своє рішення Міністерство фінансів України приймає у формі наказу про погодження обсягу та умов надання відповідної місцевої гарантії [140]. Погодження Мінфіном обсягу та умов надання місцевої гарантії не є гарантією держави щодо виконання зобов'язань

позичальника, пов'язаних з наданням місцевої гарантії, і підтвердженням його кредитоспроможності (п. 8 Порядку надання місцевих гарантій) [140], а лише заходом фінансового контролю, оскільки відповідно до ч. 4 ст. 74 БК України «Держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад» [32]. Проте, у окремих випадках має місце надання Міністерством фінансів України гарантії міській раді, що є факультативною стадією процесу прийняття рішення про надання місцевої гарантії, зокрема прикладом слугує Договір гарантії між Україною в особі Міністерства фінансів України та Одеською міською радою від 18.12.2007 № 28000-04/213 («закритий компонент»), який був укладений до підписання договору гарантії Одеської міської ради від 15.10.2009 р № 03-1115/вих. 28000-04/213 («відкритий компонент») [182].

Отже, діяльність з погодження проєкту рішення про надання місцевої гарантії має контрольний характер.

Цікавою є позиція Т. Крушельницької та Ю. Матвєєвої, які позитивно відзначають «спрощення процедури надання місцевих гарантій і здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» у разі неотримання висновку Мінфіну протягом місяця з дня подання заявки» [77]. Проте, з іншого боку – кредитор (бенефіціар у відносинах місцевої гарантії) сподівається на належний державний фінансовий контроль Мінфіну за додержанням законодавства і таке «самоусунення» не сприяє атмосфері взаємної довіри та не убезпечує кредиторів від наявності ряду фінансових ризиків.

Граничні межі надання місцевих гарантій і загальний граничний обсяг місцевого боргу та гарантованого місцевого боргу, встановлені у рішенні про бюджет відповідного міста (рішенні про бюджет АРК чи області), надалі мають бути враховані під час розгляду відповідною міською радою чи Верховною радою АРК проєкту рішення про надання місцевої гарантії;

б) підготовка проєкту рішення про місцевий бюджет, як етап на шляху до прийняття рішення про надання місцевої гарантії, пов'язаний з розробкою проєкту

рішення про місцевий бюджет, у якому закріплюються положення про граничний обсяг надання місцевих гарантій і повноваження та їх надання. Відповідно до ст. 76 БК України проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії Верховної Ради АРК чи відповідної місцевої ради має бути попередньо схвалений Радою міністрів АРК, місцевою державною адміністрацією (області чи Києва) чи виконавчим органом відповідної місцевої ради [32];

7) розгляд і затвердження рішення про місцевий бюджет, у якому містяться положення про граничний обсяг місцевих гарантій. Так, у ч. 1 ст. 18 БК України закріплено, що граничний обсяг надання місцевих гарантій визначається на кожний бюджетний період рішенням про місцевий бюджет [32], а у ч. 2 ст. 79 БК України, яка регулює особливості формування надходжень та здійснення витрат місцевого бюджету у разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет, зазначено, що до прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період «забороняється ... надавати місцеві гарантії» [32].

Таким чином, шляхом встановлення граничного обсягу надання місцевих гарантій визначаються повноваження щодо надання гарантій у відповідному бюджетному періоді та їх межі, яких у подальшому повинні дотримуватися місцеві ради (обласні ради, Верховною радою АРК) при прийнятті рішень про надання місцевих гарантій.

Оскільки встановлення граничного обсягу надання місцевих гарантій є актом уповноваження щодо надання гарантій у відповідному бюджетному періоді та їх меж, депутатам місцевої ради відповідно до ст. 76 ч. 1 БК України разом із проектом рішення про надання місцевої гарантії подаються документи, серед яких як плановий документ – граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій з урахуванням положень ст. 17 цього Кодексу [32];

8) розгляд та прийняття рішення про надання місцевої гарантії здійснюється відповідною міською радою (Верховною радою АРК) за умови його попереднього схвалення та подання виконавчим комітетом (Радою міністрів АРК). Під час розгляду проекту рішення враховуються граничні межі місцевого боргу, надання

місцевих гарантій, встановлені у рішенні про відповідний місцевий бюджет, а також не можуть бути внесені зміни чи поправки до основних умов надання місцевої гарантії, попередньо погоджених з Міністерством фінансів України. Відповідно до п. 6 Порядку надання місцевих гарантій «зміна істотних умов договору про надання місцевої гарантії підлягає погодженню у порядку, передбаченому для погодження обсягу та умов надання гарантії» [140]. При цьому можуть не подаватися документи, які вже подавалися до Мінфіну, якщо відомості, які в них містяться, не змінилися, про що зазначається у повідомленні» [111];

9) підписання договору про погашення заборгованості позичальника перед АРК або територіальною громадою міста здійснюється саме «до підписання рішення про надання місцевої гарантії між відповідним місцевим фінансовим органом та позичальником укладається договір про погашення заборгованості позичальника перед Автономною Республікою Крим або територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань» [140]. У ч. 3 ст. 17 БК України передбачено істотні умови договору між відповідним місцевим фінансовим органом та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості такого перед АРК чи територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань і зазначено, що укладення такого договору є обов'язковою умовою надання місцевої гарантії [32];

Істотними умовами такого договору мають бути зобов'язання суб'єкта господарювання: 1) внести плату за надання державної (місцевої) гарантії; 2) надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за гарантією; 3) відшкодувати витрати державного (місцевого) бюджету, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань; 4) сплатити пеню за прострочення відшкодування зазначених витрат, яка нараховується за кожний день прострочення сплати заборгованості у національній валюті з розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим Національним банком України на день нарахування пені; 5) надати гаранту права на договірне списання банком коштів з рахунків суб'єкта господарювання на користь гаранта» (ч. 3 ст. 17 БК України) [32].

10) Рішення про надання місцевої гарантії візується після підписання керівником відповідного місцевого фінансового органу договору про погашення заборгованості позичальника перед територіальною громадою (обласною радою, АРК) міста. Проект рішення про надання місцевої гарантії, який одержав підтримку необхідної кількості депутатів відповідної міської ради, депутатів Верховної ради АРК чи обласної ради, підписується міським головою, головою обласної ради чи Головою Верховної ради АРК. Таке повноваження встановлено у положеннях ст. 22 Конституції АРК [74], ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування» [153], де визначено, що міський голова підписує рішення ради та її виконавчого комітету, а також із ст. 13 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 № 401-XIV [176];

11) оприлюднення рішення про надання місцевої гарантії, що впливає зі змісту ч. 4 ст. 28 БК України, де зазначено: «Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання» [32]. Рішення про надання місцевих гарантій належить до «іншої інформації про місцевий бюджет», яка підлягає оприлюдненню. Також потрібно зазначити, що відповідальним за оприлюднення рішень ради є міський голова, що передбачено п. 9 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування», однак забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення та оприлюднення (у тому числі офіційне) рішень ради відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» саме секретар міської ради (п. 5 ч. 3 ст. 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [153]).

Надалі, при виконанні рішення про надання місцевої гарантії, мають бути забезпечені умови та порядок доступу до інформації про використання коштів державного і місцевих бюджетів щодо реалізації такої гарантії, які визначаються Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» (ч. 6 ст. 28 БК України) [32].

Відповідно до ч. 5 ст. 17 БК України: «Суб'єкти господарювання, щодо яких приймається рішення про надання кредитів (позик), залучених державою (АРК чи територіальною громадою міста), або державних (місцевих) гарантій, зобов'язані надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань та сплатити до Державного бюджету України (відповідного місцевого бюджету) плату за їх отримання у розмірі, встановленому Кабінетом Міністрів України (Верховною Радою Автономної Республіки Крим чи міською радою), якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет)» [32].

Виникає питання часу здійснення цих дій, оскільки у БК України прямо це не визначено. Відповідно має місце декілька варіантів: 1) після прийняття рішення про надання місцевої гарантії; 2) після підписання кредитного договору; 3) після підписання договору гарантії;

12) підписання кредитного договору. Переважно повноваження щодо підписання кредитного договору керівнику комунального підприємства встановлюється в рішенні міської ради про надання місцевої гарантії, зокрема в п. 4 рішення Чернівецької міської ради «Про надання гарантії Чернівецької міської ради для забезпечення виконання боргових зобов'язань міському комунальному підприємству «Чернівцітеплокомуненерго» за кредитом Північної екологічної фінансової корпорації (НЕФКО)» від 28.04.2016 передбачено: «надання дозволу Позичальнику, що розміщується за адресою: ..., на укладення Кредитного Договору з Кредитором під гарантію Чернівецької міської ради, для реалізації проєкту згідно з наведеними нижче істотними умовами ...», а п. 4 рішення уповноважено директора міського комунального підприємства «Чернівцітеплокомуненерго» укласти кредитний договір з Північною екологічною фінансовою корпорацією (НЕФКО) на умовах, викладених у п. 4 цього рішення [155].

У деяких випадках міська рада ухвалює окреме рішення про надання згоди комунальному підприємству на укладення кредитного договору, наприклад рішення Івано-Франківської міської ради «Про надання згоди комунальному

підприємству «Електроавтотранс» Івано-Франківської міської ради на укладення кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку під гарантію Івано-Франківської міської ради» від 14.05.2012 № 541 [158];

13) підписання договору гарантії, як правило здійснюється міським головою, відповідно до рішення про надання місцевої гарантії. Зокрема, п. 4 рішення Чернівецької міської ради «Про надання гарантії Чернівецької міської ради для забезпечення виконання боргових зобов'язань міському комунальному підприємству «Чернівцітеплокомуненерго» за кредитом Північної екологічної фінансової корпорації (НЕФКО)» від 28.04.2016 уповноважено Чернівецького міського голову укласти від імені Чернівецької міської ради договір гарантії з кредитором на умовах, викладених у п. 4 цього рішення» [155]. Другим прикладом є уповноваження міського голови на підписання договору гарантії не власне рішенням про надання місцевої гарантії, а рішенням міської ради про надання дозволу на укладання кредитного договору, що має місце зокрема у рішенні Вінницької міської ради «Про надання дозволу комунальному підприємству «Вінницякартсервіс» на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку під гарантію Вінницької міської ради» від 30.09.2016 № 394, де у п. 5 міститься положення про надання доручення Вінницькому міському голові С. А. Моргунову від імені Вінницької міської ради укласти з кредитором договір гарантії на умовах, вказаних у даному рішенні» [157].

Неоднаковій практиці підписання договору гарантії сприяє відсутність спеціальних вимог на рівні закону. Зокрема, БК України не містить положень, які б уповноважувало на це міського голову. Однак, у ч. 3 ст. 16 БК України передбачено, що «право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, з урахуванням статті 74 цього Кодексу належить Автономній Республіці Крим, територіальній громаді міста в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міської ради» [32]. Гарантія не є запозиченням, але породжує формування гарантованого (умовного) місцевого боргу. Проте вважаємо, що, оскільки міський голова очолює виконавчий комітет у ст. 17 БК України було б

доцільно закріпити повноваження з підписання договору гарантії за міським головою, із встановленням права контрасигнації такого договору керівником місцевого фінансового органу.

Щодо договору гарантії, то потрібно зазначити, що питання змісту та форми договору місцевої гарантії врегульовано переважно нормами приватного права, а саме ЦК України та ГК України, проте, оскільки стороною договору є орган місцевого самоврядування, який зобов'язаний діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначений законом, питання складання та підписання договору гарантії регулюються також нормами публічного, передусім, бюджетного права. Отже, при підготовці договору гарантії має бути взята до уваги ст. 560 ЦК України, відповідно до якої гарант гарантує перед кредитором (бенефіціаром) виконання боржником (принципалом) свого обов'язку [213] та положення ст. 561 – 563 ЦК України: 1) гарантія діє протягом строку, на який вона видана; 2) гарантія є чинною від дня її видачі, якщо в ній не встановлено інше; 3) гарантія не може бути відкликана гарантом, якщо в ній не встановлено інше; 4) зобов'язання гаранта перед кредитором не залежить від основного зобов'язання (його припинення або недійсності), зокрема і тоді, коли в гарантії міститься посилання на основне зобов'язання; 5) у разі порушення боржником зобов'язання, забезпеченого гарантією, гарант зобов'язаний сплатити кредиторowi грошову суму відповідно до умов гарантії. Додаткові і особливі вимоги щодо договору гарантії містяться у ч. 3 ст. 17 БК України, де передбачено, що правочин надання державної (місцевої) гарантії оформляються у письмовій формі та має визначати таке: 1) предмет гарантії; 2) повні найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання і кредитора (у разі гарантування виконання зобов'язань за кредитним договором); 3) обсяг кредиту (позики); 4) обсяг гарантійних зобов'язань та порядок їх виконання; 5) умови настання гарантійного випадку; 6) строк дії гарантії. Обов'язковою умовою надання місцевої гарантії є укладення договору між відповідним місцевим фінансовим органом та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед АРК чи територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань

(абз. 3 ч. 3 ст. 17 БК України) [32]. З моменту підписання договору гарантії у АРК, обласної ради чи територіальної громади міста виникає відповідне гарантійне зобов'язання.

Поняття «гарантійне зобов'язання» надано у п. 15 ч. 1 ст. 2 БК України: «зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію» [32].

Місцевим гарантійним зобов'язанням є зобов'язання гаранта – відповідної міської ради (АРК) для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки. Потрібно зазначити, що у ч. 2 ст. 72 БК України передбачено, що надання місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, може здійснюватися за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій. Поряд із цим, у ст. 17 БК України відсутнє обмеження щодо видів кредитів (позик), щодо яких може бути надана місцева гарантія. Це зумовлює формування різних видів місцевих гарантій, основні з яких ми проаналізували в підрозділі 1.3 дослідження;

14) реєстрація місцевої гарантії. Відповідно до ч. 3 ст. 74 БК України Міністерство фінансів України здійснює реєстрацію місцевих запозичень та місцевих гарантій, тобто «усі договори про місцеві запозичення, договори, виконання зобов'язань за якими забезпечено місцевими гарантіями, та договори про відшкодування витрат місцевого бюджету, а також зміни істотних умов таких договорів реєструються у Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій» [32]. Реєстрація здійснюється одразу після підписання відповідного договору місцевої гарантії в порядку, встановленому наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій» від 25.07.2012 № 866 [139]. Метою такої реєстрації відповідно до п. 8

Порядку надання місцевих гарантій є забезпечення дотримання граничних обсягів місцевого боргу та місцевих гарантій [111].

Для реєстрації наданих місцевих гарантій у Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій Верховна Рада АРК та міськради подають у десятиденний строк після укладення договору про надання гарантії Мінфіну завірені в установленому порядку копії договорів, виконання зобов'язань за якими забезпечено гарантіями, та договорів про погашення заборгованості позичальника перед Автономною Республікою Крим або територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань, а також зміни істотних умов таких договорів. Крім того, у п. 4 Порядку ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій передбачено, що для здійснення Міністерством фінансів України реєстраційних дій щодо наданої місцевої гарантії Верховна Рада Автономної Республіки Крим подає до Міністерства також копію рішення про надання гарантій та «інформацію, необхідну для внесення до Реєстру, за формами, наведеними в додатках 1 і 2 до цього Порядку» [139].

Датою реєстрації такого супровідного листа місцевої ради у Міністерстві є дата подання документів на реєстрацію місцевих запозичень та наданих місцевих гарантій. Саме від цієї дати ведеться облік десятиденного строку, протягом якого має бути внесена інформація про надану місцеву гарантію до Реєстру (п. 4 Порядку) [139].

2.3. Правове регулювання виконання гарантійного зобов'язання за місцевою гарантією

У результаті надання місцевої гарантії виникає гарантійне зобов'язання, яке у п. 15¹ ч. 1 ст. 2 БК України визначається як «зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання – резидента

України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію» [32].

Таке зобов'язання є «пасивним» і формує так званий «умовний» місцевий борг, що визначається поняттям «гарантований АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста борг», тлумачення якого закріплене у п. 16 ч. 1 ст. 2 БК України. – «загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено місцевими гарантіями» [32]. Ситуація з надання та здійснення належних виплат позичальниками (принципалами) є об'єктом моніторингу з боку органів доходів і зборів, які контролюють надходження до бюджетів, а також з боку місцевих фінансових органів.

Момент (юридичний факт) непогашення боргу позичальником (принципалом) – відповідним суб'єктом комунального сектору економіки, приводить до того, що гарантійне зобов'язання стає «активним» і гарант повинен здійснити виплату в межах наданої гарантії у сумі невиконаного позичальником (принципалом) зобов'язання. Виплата проводиться згідно з повноваженнями закріпленими у рішенні про місцевий бюджет, а саме в межах граничного загального обсягу місцевого боргу та гарантованого АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу (ч. 3 ст. 18 БК України) [32].

Відповідно до ч. 7 ст. 17 БК України (у редакції від 22.11.2018) «платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань держави (АРК, обласної ради чи територіальної громади міста), здійснюються:

- 1) згідно з відповідними договорами, оскільки до істотних умов правочину щодо надання місцевої гарантії згідно з ч. 3 ст. 17 БК України належить визначення умов настання гарантійного випадку;

- 2) незалежно від обсягу коштів, визначених на цю мету в рішенні про місцевий бюджет (ч. 7 ст. 17 та ч. 6 ст. 16 БК України); такий самий виняток встановлено щодо виплат за державними гарантіями (ч. 7 ст. 17 БК України),

державними запозиченнями (ч. 6 ст. 17 БК України) і окремо щодо також виплат за державними деривативами (п. 35 Прикінцевих та перехідних положень БК України); такий винятковий підхід свідчить про те, що гарантійні зобов'язання та боргові зобов'язання мають пріоритет перед усіма іншими бюджетними зобов'язаннями; якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення місцевого боргу перевищить обсяг коштів, визначений рішенням про місцевий бюджет на таку мету, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна чи міська рада вносять відповідні зміни до рішення про місцевий бюджет (абз. 3 ч. 6 ст. 16 БК України);

3) у такому самому порядку, як визначено у ч. 6 ст. 16 БК України; отже, витрати на обслуговування та погашення місцевого боргу здійснюються місцевим фінансовим органом відповідно до договору гарантії (або договору кредиту, позики, фінансової допомоги, якщо місцева гарантія надається на підставі такого договору), а також нормативно-правових актів, за якими виникають гарантійні зобов'язання АРК, обласних рад чи територіальних громад (рішень про надання місцевої гарантії та рішення про місцевий бюджет);

4) відображаються як надання кредитів з бюджету стосовно суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані [32].

Важливо підкреслити, що у Постанові Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 передбачено, що кошториси не складаються за бюджетними програмами щодо виконання державою гарантійних зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії (п. 3 Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ) [144]. Платежі здійснюються за рахунок коштів спеціального фонду відповідного місцевого бюджету, а саме фонду розвитку. Так, відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 71 БК України (у редакції від 22.11.2018) «до витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань АРК, обласної ради чи територіальної громади міста», а бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів (ч. 4 ст. 71 БК України) [32].

У ч. 8 ст. 7 БК України закріплена можливість укладання АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста з такими кредиторами договорів про реструктуризацію сум, повернення яких гарантовано. Варто зазначити, що у законодавстві відсутні особливі вимоги щодо укладання таких договорів, проте повноваження з управління місцевим боргом загалом покладені на місцевий фінансовий орган. Так, з метою ефективного управління державним (місцевим) боргом та/або ліквідністю єдиного казначейського рахунку Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада, міська рада або за їх рішенням місцевий фінансовий орган має право здійснювати правочини з місцевим боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж боргових зобов'язань АРК, обласної ради територіальної громади міста, за умови дотримання граничного обсягу державного (місцевого) боргу на кінець бюджетного періоду (ч. 7 ст. 17 БК України) [32]. Вважаємо, що у законодавстві, зокрема у ст. 17 БК України, потрібно визначити повноваження місцевого фінансового органу з укладення договору реструктуризації місцевого гарантованого боргу.

Важливим є також те, що момент здійснення платежу на виконання гарантійного зобов'язання за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету або укладення договору реструктуризації сум, повернення яких гарантовано, є одночасно юридичним фактом, з яким, відповідно до ч. 8 ст. 17 БК України, у суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані (реструктуровані або погашені гарантом), виникає прострочена заборгованість перед АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста за кредитами (позиками), залученими під місцеві гарантії, в обсязі фактичних витрат місцевого бюджету та/або таких реструктурованих сум, а до АРК, обласної ради чи територіальної громади міста переходять права кредитора та право вимагати від таких суб'єктів господарювання погашення заборгованості в установленому законом порядку, якщо такі права не були передбачені відповідними договорами [32].

Проте, якщо між Радою Міністрів АРК, обласною державною адміністрацією (державною адміністрацією Києва) чи виконавчим органом міської ради за рішенням Верховної Ради АРК, обласної чи міської ради та суб'єктом

господарювання був підписаний договір про погашення заборгованості суб'єкта господарювання за виконання відповідних гарантійних зобов'язань, то згідно із абз. 2 ч. 8 ст. 17 БК України, до АРК, обласної ради чи територіальної громади міста в разі виплати гарантії переходять права стягнення простроченої заборгованості не «в межах фактичних витрат», а у повному обсязі незалежно від стану виконання АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста зобов'язань за такими кредитами (позиками). Оскільки органом стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання в ч. 9 ст. 17 БК України визначено податкові органи, то саме вони, з моменту виникнення такої простроченої заборгованості, реалізують процедуру її погашення.

У результаті місцеві фінансові органи відповідно до п. 19.4 «Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів», затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938, щокварталу та щороку готують інформацію про стан гарантованих АРК, територіальними громадами боргів та про надані місцеві гарантії за формами, встановленими законодавством, та подають її до органів Казначейства [109].

Окремим етапом фінансового (бюджетного) процесу у сфері місцевих гарантій, який настає у результаті виплати місцевої гарантії за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, є погашення заборгованості суб'єктом господарювання, що виникла перед територіальною громадою, як новим кредитором. Суспільні відносин у сфері погашення заборгованості суб'єктів господарювання, яка виникла у них внаслідок виконання державою відповідних гарантійних зобов'язань, досліджувалися лише фрагментарно, зокрема, потрібно виокремити праці О. Гофмана [45; 44] та С. Нефьодова [94].

З моменту здійснення витрат бюджету (платежу), спрямованих на виконання гарантійного зобов'язання, до відповідної територіальної громади (обласної ради, Автономної Республіки Крим) переходять права «нового кредитора» вимагати від боржника відшкодування таких витрат у повному обсязі, які закріплені передусім в ЦК України. Зокрема відповідно до ст. 517 ЦК України «первісний кредитор у зобов'язанні повинен передати новому кредиторіві

документи, які засвідчують права, що передаються, та інформацію, яка є важливою для їх здійснення, а боржник має право не виконувати свого обов'язку новому кредиторі до надання боржникові доказів переходу до нового кредитора прав у зобов'язанні» [213]. Як правило, до необхідних документів належить договір, на підставі якого виникло право первісного кредитора, первісні бухгалтерські документи (накладні, що засвідчують факт передавання товару, платіжні доручення про сплату грошових коштів, акти приймання-передавання робіт або послуг тощо).

Згідно з ч. 3 ст. 17 БК України у договорі між відповідним місцевим фінансовим органом та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста передбачаються як істотні умови договору такі:

1) надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за гарантією; Нагадаємо, що відповідно до ч. 5 ст. 17 БК України суб'єкти господарювання, щодо яких було прийнято рішення про надання місцевої гарантії, зобов'язані надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань, якщо інше не передбачено рішенням про місцевий бюджет. У розвиток зазначеного, ч. 6 ст. 17 БК України закріплено, що у разі прийняття рішення про надання кредитів під місцеві гарантії суб'єктам господарювання, у віданні яких перебуває майно комунальної власності, необхідність у наданні такими суб'єктами господарювання майнового забезпечення, його розмір та вид визначає Верховна рада АРК (щодо майна АРК), відповідна міська рада (щодо комунального майна), обласна рада (щодо спільного майна територіальних громад сіл, селищ, міст, об'єднаних територіальних громад області). Цим самим законодавець дозволив міським та обласним радам, Верховній раді АРК на власний розсуд вирішувати питання доцільності та форми забезпечення гарантійного зобов'язання. І в результаті більшість рішень містять положення про те, що місцева гарантія надається без забезпечення або таке забезпечення є досить умовним;

2) відшкодувати витрати місцевого бюджету, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань. Права вимоги до гаранта (нового кредитора) переходять

в обсязі прострочених перед кредитором (бенефіціаром) платежів навіть у тому випадку, коли через певні обставини територіальна громада, обласна рада (спільнота територіальних громад області), АРК проведе реструктуризацію таких зобов'язань перед кредитором;

3) сплатити пеню за прострочення відшкодування зазначених витрат. Пеня нараховується за кожний день прострочення сплати заборгованості у національній валюті з розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим Національним банком України на день нарахування пені;

4) надати гаранту права на договірне списання банком коштів з рахунків суб'єкта господарювання на користь гаранта.

Відповідно до ч. 9 ст. 17 БК України позовна давність на вимоги щодо погашення такої заборгованості суб'єкта господарювання перед АРК, обласної ради чи територіальною громадою міста не поширюється. Це обґрунтовано тим, що суб'єкт господарювання функціонує як такий, що повністю або частково (у значній частці) перебуває комунальній власності, тобто належить новому кредиторіві, а також тим, що більшість комунальних підприємств є комунальними унітарними некомерційними підприємствами, для яких місцева гарантія виступає формою допомоги власника, а для комунальних унітарних комерційних підприємств – формою державної (публічної) допомоги суб'єктам господарювання. Тому напрацьовані інші, більш «м'які» заходи забезпечення погашення боргу (простроченої заборгованості), а саме:

1. Реструктуризація. Потрібно зазначити, що у ч. 13 ст. 17 БК України закріплено заборону здійснення реструктуризації заборгованості суб'єктів господарювання перед АРК чи територіальною громадою міста за кредитами (позиками), залученими під місцеві гарантії, крім розстрочення її сплати під час санації такого суб'єкта господарювання за участю інвестора, який бере на себе солідарні зобов'язання щодо погашення такої заборгованості, на строк не більше трьох років на підставі договору, укладеного між таким суб'єктом господарювання, інвестором та органом доходів і зборів. При цьому сума пені,

нарахована внаслідок невиконання позичальником таких зобов'язань на реструктуровану суму заборгованості, списується.

2. Продаж прав вимоги. Відповідно до ч.12 ст.17 БК України «Верховна рада АРК, відповідні місцеві ради можуть встановлювати порядок продажу прав вимоги погашення простроченої більше трьох років заборгованості за кредитами (позиками), залученими під місцеві гарантії з дотриманням вимог, встановлених Кабінетом Міністрів України». Вимоги визначені, щоправда, стосовно заборгованості перед державою у постанові Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 402 [142], але згідно із зазначеним положенням до відносин із продажу вимоги щодо погашення заборгованості в разі виплати місцевої гарантії застосовуються за аналогією. Отже, продаж прав вимоги здійснюється: 1) на відкритому аукціоні і передбачає передавання місцевим фінансовим органом прав вимоги у власність покупцеві, який зобов'язується сплатити за них кошти у порядку та на умовах, що визначаються договором купівлі-продажу прав вимоги; 2) без згоди боржника, якщо інше не встановлено законом або договором, відповідно до якого надавалися кредити (позики), залучені під місцеву гарантію; 3) організатором аукціону може бути визначена на конкурсних засадах біржа, щодо якої не порушено провадження у справі про банкрутство, у разі наявності у неї статутного капіталу в розмірі не менш як 15 млн. гривень та відсутності заборгованості зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів). Головним критерієм конкурсного відбору є розмір комісійної винагороди організатора аукціону; та інші вимоги. Порядок продажу прав вимоги виконавчими органами місцевих рад затверджується Верховною Радою АРК та відповідними місцевими радами з дотриманням вимог, встановлених Кабінетом Міністрів України. Окремо зауважимо, що у ст. 15 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлено заборону місцевим державним адміністраціям використовувати об'єкти власності територіальних громад, що перебувають у їх управлінні, як заставу чи інші види забезпечення, а також здійснювати операції уступки вимоги, переведення боргу, прийняття переведення боргу, дарування, пожертвування [154].

3. Договірне списання здійснюється у порядку, передбаченому главою 6 «Договірне списання» Інструкції про безготівкові розрахунки в національній та іноземній валюті в Україні, затвердженої постановою правління Національного банку України [132], де передбачено, що банк обумовлює своє право на здійснення договірного списання за дорученням платника з його рахунку в договорі банківського рахунку або іншому договорі про надання банківських послуг (п. 6.1 Інструкції), який має містити, зокрема: 1) умови, за якими банк повинен здійснити (здійснювати) договірне списання; 2) номер рахунку платника, з якого проводиться договірне списання; 3) найменування отримувача; 4) номер і дату договору з отримувачем, яким передбачено право отримувача на договірне списання коштів з рахунку платника (у нашому випадку це договір про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань); 5) перелік документів, які отримувач має надати банку, що обслуговує платника (якщо вони передбачені в договорі). Окремо отримувач (він і стягувач, відповідно до ст. 17 БК України) для здійснення договірного списання оформлює платіжну вимогу, яку подає до банку, що обслуговує платника, відповідно до п. 2.13 глави 2 цієї Інструкції [132].

Якщо гарантія була надана за рішенням відповідної ради, але не за окремим договором, як того вимагає ч. 2 ст. 17 БК України, а за кредитним договором (договором позики чи фінансової допомоги), за яким гарантом виступає відповідно Верховна рада АРК, обласна чи міська рада, як це передбачено, зокрема, Законом № 1730, то механізм договірного списання застосований бути не може, а тому використовується механізм стягнення, передбачений у главі 11 Інструкції про безготівкові розрахунки в національній та іноземній валюті в Україні, якою врегульовано порядок списання банком коштів з рахунків платників податків / суб'єктів господарювання [132] і передбачає списання на підставі рішення суду.

4. Примусове стягнення простроченої заборгованості суб'єкта господарювання перед АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста

за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, здійснюється у разі прострочення виплат до бюджету позичальником (принципалом). Відповідно до ч. 9 ст. 17 БК України прострочена заборгованість суб'єкта господарювання перед АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію (включаючи плату за користування такими кредитами (позиками) та пеню) стягується з такого суб'єкта господарювання податковими органами, що є також органами стягнення такої заборгованості у порядку, передбаченому ПК України або іншим законом, включаючи погашення такої заборгованості за рахунок майна цього суб'єкта господарювання [32]. Так, у ПК України закріплено відповідні повноваження контролюючих органів із забезпечення стягнення сум простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед АРК чи територіальною громадою міста за кредитами (позиками), залученими під державні (місцеві) гарантії, а також за кредитами із бюджету в порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України (п. 19¹.1.38 ПК України) [105]. Зауважимо, що з ухваленням Закону від 22.11.2018 № 2621-VIII [122] коло суб'єктів надання місцевої гарантії було розширене за рахунок надання такого права обласним радам, а тому, з урахуванням потреби надання аналогічного права районним радам, пропонуємо викласти п. 19¹.1.38 у такій редакції: «19¹.1.38. забезпечують стягнення сум простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною (районною) радою, міською територіальною громадою чи територіальною громадою міста) за кредитами (позиками), залученими державою (Автономною Республікою Крим, обласною (районною) радою, міською територіальною громадою чи територіальною громадою міста) або під державні (місцеві) гарантії, а також за кредитами із бюджету в порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України».

У п. 1 підрозділу 10 розділу XX ПК України встановлено, що погашення простроченої заборгованості суб'єкта господарювання перед АРК чи територіальною громадою міста за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, здійснюється у порядку, визначеному главою 9 розділу II ПК України

[105]. Принагідно зауважимо що, зважаючи на те, що суб'єктами надання місцевих гарантій Законом України від 22.11.2018 № 2621-VIII визначено і обласні ради, до вищезазначеного положення потрібно внести зміни, а саме: пропонуємо п. 1 підрозділу 10 розділу XX «Прикінцеві та перехідні положення» ПК України викласти в такій редакції: «Погашення простроченої заборгованості суб'єкта господарювання перед Автономною Республікою Крим, обласною (районною) радою чи територіальною громадою міста (міською територіальною громадою) за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію здійснюється у порядку, визначеному главою 9 Розділу II ПК України».

У інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 10.10.2013 № 1385/12/13-13 наголошується що, урахувавши тотожність порядку погашення податкового боргу та погашення простроченої заборгованості суб'єкта господарювання перед державою (АРК чи територіальною громадою міста) за кредитом (позикою), залученим державою (АРК чи територіальною громадою міста) або під державну (місцеву) гарантію, а також за кредитом з бюджету (включаючи плату за користування такими кредитами (позиками) та пеню), справи за позовами щодо стягнення заборгованості перед державою, зазначеної в розділі XX «Перехідні положення» ПК України, належать до юрисдикції адміністративних судів.

При цьому органами стягнення є податкові органи, які під час вжиття заходів, спрямованих на погашення відповідної заборгованості, діють на виконання своїх владних повноважень щодо погашення податкового боргу, визначених ПК України [60]. Позови, спрямовані на погашення боргу за кредитами (позиками), залученими під місцеву гарантію, підлягають розгляду адміністративними судами як такі, що виникають із публічно-владних відносин [71].

Чинна судова практика свідчить про незмінність вказаного вище підходу.

Важливим положенням законодавства, а саме ч. 9 ст. 17 БК України, спрямованим, з одного боку, на захист прав публічно-правових суб'єктів, які надали та виплатили державну (місцеву) гарантію, а з іншої – на захист суб'єктів

комунального сектору економіки від банкрутства, є те, що позовна давність на вимоги щодо погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед державою (АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста) не поширюється.

Частиною 10 ст. 17 БК України передбачено, що коли за рішенням суду відмовлено у стягненні заборгованості перед АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста за кредитами (позиками), залученими під місцеву гарантію, органи доходів і зборів оскаржують його у встановленому законом порядку [32].

У разі позитивного рішення суду стягувач звертається до банку у порядку, передбаченому главою 11 Інструкції про безготівкові розрахунки, яка регулює порядок списання банком коштів з рахунків платників податків / суб'єктів господарювання. [132].

5. Щодо застосування процедури банкрутства, то варто зазначити, що 18.10.2018 Верховною Радою України прийнято Кодекс України з процедур банкрутства № 2597-VIII, який набрав чинності 21.04.2019 року та вводиться в дію 21.10.2019. У дисертації надано оцінку із урахуванням чинної законодавчої бази.

У підрозділі 1.2 дисертації, зазначено, що комунальні унітарні підприємства, поділяються на комерційні та некомерційні, на їх правовий статус поширюються вимоги, встановлені ГК України щодо діяльності відповідно державних комерційних або казенних підприємств (ч. 10 ст. 78 ГК України) [41].

Щодо казенних підприємств, то у господарському законодавстві встановлені певні обмеження їх відповідальності, які вважаємо за необхідне їх навести: 1) передбачено, що «казенне підприємство відповідає за своїми зобов'язаннями лише коштами, що перебувають у його розпорядженні», а «у разі недостатності зазначених коштів держава в особі органу, до сфери управління якого входить підприємство, несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями казенного підприємства» (ч. 7 ст. 77 ГК України); 2) не можуть бути визнані банкрутом казенні підприємства (ч. 3 ст. 209 ГК України) [41]. Відповідно вказані вимоги поширюються на комунальні унітарні некомерційні підприємства.

Щодо банкрутства державних комерційних підприємств, а відповідно і комунальних унітарних комерційних підприємств, законом передбачаються додаткові вимоги та гарантії права власності українського народу (ч. 4 ст. 209 ГК України) [41]. Так, у Законі України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (Закон про банкрутство) особливостям банкрутства державних підприємств і підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 %, присвячено окрему статтю 96, яка містить гарантії попередження банкрутства таких підприємств, проте в ч. 11 вказаної статті зазначено, що «положення цієї статті не застосовуються до юридичних осіб – підприємств, що є об'єктами власності АРК та комунальної власності», вважаємо це – невиправданим.

Однак є і спеціальні положення, що стосуються суб'єктів комунального сектору економіки: 1) відповідно до ч. 1 ст. 85 вказаного Закону «під час розгляду справи про банкрутство суб'єкта підприємницької діяльності, що має суспільну або іншу цінність для Автономної Республіки Крим або територіальної громади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування може звернутися до господарського суду з клопотанням не застосовувати до такого суб'єкта передбачені цим Законом процедури та закрити провадження у справі про банкрутство»; до такого клопотання має бути додано рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної ради чи відповідної місцевої ради, прийняте виключно на її пленарному засіданні, про «незастосування до відповідного суб'єкта підприємницької діяльності передбачених цим Законом процедур та закриття провадження у справі про банкрутство, а також гарантії задоволення всіх вимог кредиторів за грошовими зобов'язаннями» (ч. 2 ст. 85 Закону про банкрутство); 2) відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону про банкрутство «засновники (учасники, акціонери) боржника, власник майна (орган, уповноважений управляти майном) боржника, центральні органи виконавчої влади, органи Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень зобов'язані вживати своєчасних заходів для запобігання

банкрутству боржника»; 3) у разі невиконання суб'єктом підприємницької діяльності вимог кредиторів протягом поточного та наступного календарних років, «Рада міністрів Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування позбавляється права на повторне звернення до господарського суду із зазначеним у цій статті клопотанням, а провадження у справі про банкрутство щодо відповідного суб'єкта підприємницької діяльності здійснюється на загальних підставах» (ч. 3 ст. 85 Закону про банкрутство) [120].

Якщо процедура банкрутства все-таки розпочата, то визначальною є ч. 13 ст. 1 БК України в якій закріплено заборону реструктуризації заборгованості суб'єктів господарювання перед АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста за кредитами (позиками), залученими під місцеві гарантії крім «розстрочення її сплати під час санації такого суб'єкта господарювання за участю інвестора, який бере на себе солідарні зобов'язання щодо погашення такої заборгованості, на строк не більше трьох років на підставі договору, укладеного між таким суб'єктом господарювання, інвестором та органом доходів і зборів. При цьому сума пені, нарахована внаслідок невиконання позичальником таких зобов'язань на реструктуровану суму заборгованості, списується» [32].

5. Щодо інституту списання повної суми заборгованості, то законодавець у ч. 14 ст. 17 БК України зазначив, що «забороняється списання заборгованості суб'єктів господарювання перед АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста за кредитами (позиками), залученими під місцеві гарантії, крім заборгованості суб'єктів господарювання, визнаних у встановленому порядку банкрутами, вимоги щодо погашення заборгованості яких не були задоволені у зв'язку з недостатністю їхніх активів і щодо яких проведено державну реєстрацію припинення юридичної особи у зв'язку з визнанням її банкрутом, а також, крім заборгованості, щодо стягнення якої судом прийнято рішення не на користь держави, яке набрало законної сили, та/або стягнення якої в судовому порядку є неможливим або недоцільним. Порядок списання такої заборгованості визначається Кабінетом Міністрів України.

Висновки до розділу 2

1. Територіальні громади міст (міські ради), регіони (обласні ради) зацікавлені в отриманні кредитного рейтингу, якщо ухвалюють рішення залучати для реалізації інвестиційних проєктів кредити (позики) безпосередньо чи до суб'єктів комунального сектору економіки, оскільки це спрощує пошук інвестора та сприяє зниженню відсоткових ставок за кредитом.

На підставі проведеного аналізу вбачається доцільним доповнити ст. 4¹ Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» окремим абзацом, де закріпити обов'язок проходити кредитне рейтингове оцінювання суб'єктами, які здійснюють зовнішні місцеві запозичення чи надання зовнішніх місцевих гарантій. Пропонуємо закріпити в законодавстві, що кредитному рейтингуванню підлягає саме територіальна громада міста, а не власне місто (як адміністративно-територіальна одиниця) чи певний орган місцевого самоврядування, і так само не обласна (районна) рада чи регіон, а спільнота територіальних громад області (району).

Допустимість надання місцевої гарантії визначається з огляду на такі критерії: 1) граничного (загального) обсягу місцевого боргу та гарантованого АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу; 2) критерій мети; 3) відповідності позичальника (принципала) – суб'єкта комунальної економіки ряду вимог; 4) відповідності інвестиційного проєкту вимогам законодавства; 5) відповідності проєктів рішення про надання місцевої гарантії та договору місцевої гарантії законодавству; 6) попереднього погодження з Міністерством фінансів України проєкту рішення про надання місцевої гарантії; 7) відповідності джерела погашення зобов'язання перед територіальною громадою як гарантом. Критерії надання місцевих позик мають бути систематизовані і закріплені в БК України, а також вважаємо за доцільне запровадження як критерію надання місцевої гарантії відсутність накладення на територіальну громаду обмеження, передбаченого ч. 8 ст. 74 БК України, а саме позбавлення права «здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років».

2. Фінансовий інститут місцевих гарантій є складним, охоплює інститут фінансового процесу у сфері місцевих гарантій, що складається з окремих процедур, що об'єднуються у стадії, а ті – в етапи. До основних етапів, що об'єднують нормотворчі та регулятивні процедури, належать такі: 1) надання місцевої гарантії; 2) реалізація гарантійного зобов'язання, що виникає з моменту надання місцевої гарантії; 3) відшкодування простроченої заборгованості позичальником кредиту (позики), забезпеченого місцевою гарантією. Охоронні процедури можна розмежувати на: 1) контрольні; 2) неюрисдикційні: а) пов'язані з розглядом спорів у позасудовому (адміністративному порядку); б) пов'язані з притягненням до фінансової відповідальності; 3) юрисдикційні, пов'язані з розглядом спорів в судовому порядку.

Процедури, щодо надання місцевої гарантії та укладення договору місцевої гарантії можна виділити в окремий – перший етап цього процесу, у результаті якого формується гарантований місцевий борг відповідної територіальної громади міста, обласної ради чи АРК. Центральним елементом такого процесу є рішення про надання місцевої гарантії, зміст та основні елементи якого врегульовані бюджетним законодавством України і предметом регулювання якого є умови та повноваження щодо укладення трьох видів договорів: 1) кредитного договору, відповідно до якого позичальником виступає комунальне підприємство (суб'єкт комунального сектору економіки); 2) договору про погашення заборгованості позичальника перед АРК або територіальною громадою міста; 3) договір місцевої гарантії. Предметом фінансово-правового регулювання є владно-майнові відносини, у межах яких здійснюється встановлення граничного обсягу надання місцевих гарантій (гарантованого місцевого боргу), узгодження та схвалення умов договорів з боку владних органів місцевого самоврядування відповідних міст (АРК чи обласної ради), уповноваження на підписання договорів, фінансовий контроль тощо.

До основних стадій процесу прийняття рішення про надання місцевої гарантії потрібно віднести такі: 1) ініціювання процесу отримання кредитів (позик) та прийняття попереднього рішення; 2) схвалення прогнозу місцевого

бюджету; 3) підготовку проекту рішення про надання місцевої гарантії; 4) підготовку та схвалення висновку Ради міністрів АРК або виконавчого органу міськради стосовно доцільності залучення кредиту (позики) під гарантію для виконання (реалізації) інвестиційного проекту; 5) погодження Міністерством фінансів України обсягу та умов залучення кредиту (позики) під місцеву гарантію для виконання (реалізації) інвестиційного проекту; 6) підготовка проекту рішення про місцевий бюджет; 7) розгляд і затвердження рішення про місцевий бюджет або змін до нього, у яких містяться положення про граничний обсяг місцевих гарантій; 8) розгляд та ухвалення рішення про надання місцевої гарантії; 9) підписання договору про погашення заборгованості позичальника перед АРК або територіальною громадою міста; 10) підписання рішення про надання місцевої гарантії; 11) оприлюднення рішення про надання місцевої гарантії; 12) підписання кредитного договору; 13) підписання договору гарантії; 14) реєстрація місцевої гарантії. Законодавство України не передбачає випадків порушення вказаних стадій, кожна з яких відбувається по чергово.

3. Момент (юридичний факт) непогашення боргу позичальником (принципалом) – відповідним суб'єктом комунального сектору економіки, приводить до того, що гарантійне зобов'язання стає «активним» і гарант повинен виплатити в межах наданої гарантії в сумі невиконаного позичальником (принципалом) зобов'язання платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань держави (АРК, обласної ради чи територіальної громади міста), що здійснюються: 1) згідно з відповідними договорами; 2) незалежно від обсягу коштів, визначених на цю мету в рішенні про місцевий бюджет; 3) у порядку повернення кредитів, наданих з бюджету; 4) відображаються як надання кредитів з бюджету щодо суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані».

Якщо між гарантом та принципалом було укладено договір про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань, то до АРК, обласної ради чи територіальної громади міста у разі виплати гарантії переходять права стягнення простроченої заборгованості не «в межах фактичних витрат», а у

повному обсязі, незалежно від стану виконання гарантійного зобов'язання, а за відсутності такого договору – лише в межах фактичних витрат.

За результатами проведеного дослідження пропонуємо викласти п. 19¹.1.38 ПК України у такій редакції: «19¹.1.38. забезпечують стягнення сум простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною (районною) радою, міською територіальною громадою чи територіальною громадою міста) за кредитами (позиками), залученими державою (Автономною Республікою Крим, обласною (районною) радою, міською територіальною громадою чи територіальною громадою міста) або під державні (місцеві) гарантії, а також за кредитами із бюджету в порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України».

Вважаємо за доцільне у п. 1 підрозділу 10 розділу XX «Прикінцеві та перехідні положення» ПК України внести зміни і викласти його у такій редакції: «Погашення простроченої заборгованості суб'єкта господарювання перед Автономною Республікою Крим, обласною (районною) радою чи територіальною громадою міста (міською територіальною громадою) за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, здійснюється у порядку, визначеному главою 9 розділу II ПК України.

РОЗДІЛ 3

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ТА ФІНАНСОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ МІСЦЕВИХ ГАРАНТІЙ

3.1. Фінансовий контроль у сфері місцевих гарантій

Фінансовий контроль у сфері надання місцевих гарантій є важливим напрямом публічної фінансової діяльності, що здійснюється як на рівні держави, так і місцевого самоврядування. Оскільки фінансовий контроль супроводжує реалізацію всіх повноважень у сфері місцевих гарантій, ця діяльність має велику вагу для забезпечення уповноваженими суб'єктами дотримання законів, фінансової дисципліни, недопущення дефолту територіальних громад та належної реалізації органами місцевого самоврядування повноважень у сфері надання місцевих гарантій.

Питанням державного фінансового (бюджетного) контролю у сфері місцевих гарантій присвячено цілу низку праць вітчизняних науковців, серед яких потрібно відзначити В. Александрова, Ф. Бутинця, М. Базася, Н. Вітвицьку, Л. Воронову, П. Германчука, Є. Калюгу, П. Латковського, Н. Рубана, Л. Савченко, О. Смоляра, І. Стефінюка, О. Шевчука, та інших. Окремих питань (бюджетного) контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у тому числі в сфері місцевих гарантій, торкались такі вчені, як Ю. Глущенко [38], Г. Дмитренко [49], Ю. Півняк [104], О. Теремцова [200] та інші.

Зокрема, О. Жадан зазначає, що фінансовий контроль виконання місцевих бюджетів за доходами і видатками здійснюється безпосередньо уповноваженими на це органами, до яких належать такі: Рахункова палата України, органи Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби

України (далі – ДКСУ), Державної фіскальної служби України, Міністерство фінансів України, місцеві фінансові органи, місцеві державні адміністрації, відповідні місцеві ради [55]. Оскільки пріоритет у регулюванні питань надання місцевих гарантій визнано за положеннями БК України, контроль у сфері надання місцевих гарантій є окремим напрямом бюджетного контролю.

У попередньому розділі дисертації акцентовано на окремих аспектах попереднього та поточного фінансового контролю, що передують наданню місцевих гарантій, зокрема розкрито проблематику аналізу інвестиційних проєктів, погодження Міністерством фінансів України рішення про надання місцевих гарантій, казначейського контролю за виконанням місцевих гарантійних зобов'язань, тощо. Проте наступний фінансовий контроль потребує окремої уваги, а також важливим є питання компетенції органів публічного фінансового контролю у сфері надання місцевих гарантій.

Вважаємо за доцільне систематизувати види публічного (державного та місцевого) фінансового контролю у сфері надання місцевих гарантій передусім за суб'єктами його здійснення.

Суб'єктів державного фінансового контролю за характером компетенції можна розмежувати на такі: 1) органи загальної компетенції; 2) органи спеціалізованого фінансового контролю.

1. ВР України здійснює фінансовий контроль як за виконанням Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік, так і за додержанням бюджетного законодавства загалом. Так, згідно зі ст. 109 БК України парламент здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства, зокрема у процесі розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

У сфері місцевих гарантій ВР України уповноважена одержувати квартальні звіти про виконання Державного бюджету України, у яких міститься інформація про місцеві гарантії:

1) відповідно до п. 9¹ ч. 2 ст. 60 БК України квартальний звіт про виконання Державного бюджету України містить інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно АРК, територіальними громадами боргів і про

надані місцеві гарантії;

2) відповідно до п. 12 ч. 2 ст. 61 БК України річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України містить інформацію про виконання місцевих бюджетів, включаючи інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії.

Важливо, що такі звіти подаються Казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України, зокрема квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу, а річний – не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним (ст. 60 та 61 БК України). Відповідно про розгляді вказаних звітів враховується інформація, яка надходить до парламенту і від інших органів фінансового контролю.

У свою чергу інформація про стан гарантованих відповідно АРК, територіальними громадами боргів складається на підставі зведених даних звітності про виконання місцевих бюджетів, із розподілом на внутрішній та зовнішній гарантований відповідно АР Крим, територіальними громадами борг і в ній відображаються боргові зобов'язання суб'єктів господарювання щодо кредитів (позик), виконання яких забезпечено місцевими гарантіями [30, с. 365].

Ініціатором розгляду у ВР України більш детальних питань надання місцевих гарантій може бути Комітет ВР України з питань бюджету, який відповідно до ч. 2 ст. 109 БК України може звертатися до органів місцевого самоврядування, що надають інформацію про місцеві бюджети, необхідну йому для підготовки та попереднього розгляду бюджетних питань, а також попередньо розглядати питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) в частині, віднесеній до компетенції комітетів, зокрема і аналізувати інформацію про надання місцевих гарантій, яка додається до звітів про виконання Державного бюджету України. Проблеми, з'ясовані у ході такого аналізу, можуть стати предметом більш детальної

перевірки з боку як Рахункової палати України (у межах наданих повноважень) так і інших органів державного фінансового контролю, а також може бути передана інформація до правоохоронних органів.

2. Рахункова палата. Повноваження Рахункової палати у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у частині, що стосується місцевих гарантій, встановлені у ст. 110 БК України, де зазначено, що Рахункова палата за підсумками кожного кварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді [32]. Отже, на підставі аналізу інформації про надання місцевих гарантій, що додається до квартальних та річного звіту про виконання Державного бюджету України, Рахункова палата з'ясовує стан додержання законодавства при їх наданні та при погодженні Міністерством фінансів України їх надання.

Так, відповідно до п. 3 та 4 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» вона «аналізує виконання Державного бюджету України та готує відповідні висновки, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень» та «аналізує річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України, поданий Кабінетом Міністрів України, та готує відповідні висновки з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також пропозиції щодо усунення виявлених порушень та вдосконалення бюджетного законодавства».

Отже, факти виявлених порушень Рахункова палата фіксує у висновках, які є підставою для притягнення до відповідальності винних посадових осіб. Такі висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень Рахункова палата щокварталу подає Верховній Раді України.

Вважаємо за доцільне окремо у Законі України «Про Рахункову палату» врегулювати питання аналізу Рахунковою палатою інформації про стан державного (місцевого) боргу та надання державних (місцевих) гарантій.

3. Міністерство фінансів України. У положеннях БК України більш детально врегульовано повноваження саме Міністерства фінансів України, як

контролюючого органу у сфері надання місцевих гарантій. До таких повноважень потрібно віднести такі:

1) надання дозволу та тимчасове перевищення граничної величини місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу та схвалення плану заходів з приведення такого загального обсягу боргу у відповідність із положеннями БК України за умови попереднього його погодження з Міністерством фінансів України (ч. 3 ст. 18 БК України), тобто до затвердження такого плану (та рішення про взяття запозичення чи надання гарантії) органами місцевого самоврядування;

2) погодження обсягу та умов здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій (ч. 2 ст. 74 БК України);

3) реєстрація місцевих запозичень та місцевих гарантій (ч. 3 ст. 74 БК України), що передбачає поточний фінансовий контроль за відповідністю прийнятих рішень про надання місцевої гарантії та підписаних договорів про місцеву гарантію погодженим їхнім проектам. Також відповідно до ч. 4 ст. 18 БК України Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій ведеться з метою забезпечення дотримання граничних обсягів місцевого боргу [32];

4) контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу зокрема щодо місцевих бюджетів (ч. 1 ст. 111 БК України) і тим самим «Міністерство фінансів України в межах своїх повноважень забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, якщо інше не передбачено законодавством» [32].

Для виконання покладених на Міністерство фінансів України зазначених повноважень воно має право одержувати «від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з

питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання» (ч. 3 ст. 111 БК України) [32]. Основним напрямом фінансового контролю, який здійснює Міністерство фінансів України, є перевірка повідомлень про намір надати місцеву гарантію, обсяг та умови такої. Відповідно до ч. 2 ст. 74 БК України «обсяг та умови надання місцевих гарантій погоджуються з Міністерством фінансів України, проте, обсяг та умови здійснення місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій, вважаються погодженими, якщо Міністерством фінансів України рішення не прийнято протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження» [32].

Перелік документів, які додаються до письмового повідомлення визначені в п. 4 Порядку надання місцевих гарантій. У разі необхідності у зміні істотних умов договору про надання місцевої гарантії така зміна (зміни) підлягає погодженню в порядку, передбаченому для погодження обсягу та умов надання гарантії. При цьому можуть не подаватися документи, які вже подавалися до Мінфіну, якщо відомості, що в них містяться, не змінилися, про що зазначається у повідомленні.

Відповідно до п. 5 Порядку надання місцевих гарантій Міністерство фінансів України після надходження повного пакету документів, які зазначені у п. 4 вказаного Порядку, має дискреційні повноваження щодо прийняття протягом одного місяця рішення у такому порядку: 1) за результатами розгляду документів проводить перевірку їх відповідності обсягу та умов надання місцевої гарантії вимогам бюджетного законодавства з огляду на встановлений офіційний курс гривні до іноземної валюти, що визначений Національним банком України на дату проведення перевірки. Таке здійснюється передусім тоді, коли зобов'язання за запозиченнями та/або кредитами, що забезпечені місцевою гарантією, беруться у іноземній валюті; 2) приймає рішення у формі наказу про погодження обсягу та умов надання місцевої гарантії або вмотивовану відмову у такому погодженні, яке доводиться до відома Верховної Ради АРК (обласної ради) чи міської ради [140].

Ми поділяємо позицію науковців, які вважають, що головними стримувальними чинниками розвитку інститутів місцевих запозичень та місцевих гарантій в Україні є відсутність належних гарантій для інвесторів щодо повернення вкладених коштів; низький рівень автономності органів місцевого самоврядування при проведенні власної бюджетної політики; відсутність досвіду управління місцевим боргом [198, с. 3]. Потрібно зазначити, що, на думку Ноеля Білдінга, у ході фінансового контролю, що здійснюється Міністерством фінансів України, має бути підданий перевірці такий важливий для кредиторів аспект, як законність цього кредиту, що забезпечується місцевою гарантією, самої місцевої гарантії, допустимості віднесення певних об'єктів до предметів застави і те, що спеціально обумовлені механізми захисту прав кредиторів не суперечать національному (регіональному) законодавству [10]. Вважаємо, що це має бути прямо прописано у Порядку надання місцевих гарантій.

Згідно зі ст. 74 БК України, держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями територіальних громад, водночас процедуру банкрутства муніципалітетів законодавчо не визначено. Єдиним видом відповідальності місцевих влад за порушення зобов'язань за облігаціями є п'ятирічна заборона на випуск облігацій, що недостатньо стимулює фінансову дисципліну емітента.

У світовій практиці існує два підходи до розв'язання проблем низької платоспроможності муніципалітетів: перший – наявність законодавчо визначеного механізму банкрутства; другий – відповідальність емітентів та жорсткий контроль держави. Досвід розвинених країн показує, що місцеві органи влади не можуть повноцінно функціонувати, не випускаючи муніципальні позики. Натомість відомий фахівець у сфері муніципальних фінансів Х. Ціммерманн указував на необхідність заборонити боргове фінансування видатків соціального спрямування: бідні муніципалітети не повинні й надалі погіршувати своє фінансове становище через використання кредитних ресурсів [214].

Відповідно попередній контроль, який здійснює Міністерство фінансів України у формі погодження рішення про надання місцевої гарантії, має велике значення, як для цілей забезпечення фінансової дисципліни, дотримання

бюджетного законодавства, обґрунтованості та доцільності надання місцевих гарантій, так і посилення відповідальності суб'єктів надання місцевих гарантій, а отже посилення відповідальності держави перед інвесторами.

4. Антимонопольний комітет України. Антимонопольний комітет України наділений повноваженнями у сфері здійснення перевірки проєкту рішення про надання місцевої гарантії як форми державної допомоги на відповідність Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014 № 1555-VII (далі – Закон № 1555) Такий контроль не є фінансовим, але ми розглядаємо його як такий, що супроводжує (доповнює) фінансовий контроль. Відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону № 1555 до повноважень Антимонопольного комітету України належить отримання та розгляд повідомлень про нову державну допомогу від надавачів такої допомоги у порядку, встановленому цим Законом [125]. Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 1 вказаного Закону індивідуальна державна допомога – захід державної допомоги, що здійснюється поза межами програми державної допомоги, а також окремі заходи державної допомоги, що здійснюються в межах програми державної допомоги, але підлягають повідомленню згідно з умовами такої програми та цим Законом. За таких умов підтримка у вигляді забезпечення зобов'язань комунального підприємства, яка передбачає надання місцевої гарантії чітко визначеному суб'єкту господарювання, а тому такий захід є індивідуальним і не належить до програм державної підтримки [125].

У п. 13 ч. 1 ст. 1 Закону № 1555 визначено поняття «повідомлення про нову державну допомогу» як інформація про нові програми державної допомоги або індивідуальну державну допомогу, що подається до уповноваженого органу для прийняття ним рішення про допустимість державної допомоги для конкуренції. Відповідно до ч. 5 ст. 9 Закону № 1555 надавачі державної допомоги, а в нашому випадку це Верховна Рада АРК, обласні ради чи відповідні місцеві ради, подають повідомлення про нову державну допомогу з пропозиціями щодо підготовки проєктів законів, інших нормативно-правових та розпорядчих актів, спрямованих на підтримку суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, внесення змін до умов чинної державної допомоги. Щодо повідомлення

встановлені чіткі вимоги: 1) подається у визначеному Антимонопольним комітетом України порядку з урахуванням строків розгляду повідомлення та справи про державну допомогу, визначених цим Законом (ч. 5 ст. 9 Закону № 1555); 2) повинне містити вичерпну та достовірну інформацію про мету, очікуваний результат, обсяг, строк, форми, правові підстави, надавачів та отримувачів державної допомоги (ч. 6 ст. 9 Закону № 1555). Повідомлення подається у формі та в Порядку, що затверджений розпорядженням Антимонопольного комітету України від 04.03.2016 № 2-рп [141].

Проте передбачено, що не подаються повідомлення щодо категорій державної допомоги, надавачі якої звільнені від обов'язку подавати повідомлення, а у ст. 7 Закону № 1555 зазначено, що уповноважений орган може встановлювати звільнення від обов'язку повідомлення про нову державну допомогу окремих груп надавачів категорій державної допомоги, визначених ч. 2 ст. 6 цього Закону, проте не допускається звільнення від обов'язку повідомлення надавачів державної допомоги на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання, а також на підтримку окремих галузей економіки. Отже, якщо місцева гарантія надається в межах відносин фінансової реструктуризації чи реструктуризації боргу, що виник у суб'єктів комунального сектору економіки перед організаціями, які здійснюють постачання, суб'єкти надання місцевих гарантій не можуть бути звільнені від обов'язку такого повідомлення.

Повідомлення розглядається відповідно до Порядку розгляду справ про державну допомогу суб'єктам господарювання, затвердженому розпорядженням Антимонопольного комітету від 12.04.2016 № 8-рп [143]. У ч. 5 ст. 10 Закону № 1555 передбачено, що рішення за результатами розгляду повідомлення про нову державну допомогу приймається уповноваженим органом протягом двох місяців з дня початку його розгляду. Потрібно визнати, що цей термін (2 місяці) не узгоджений з терміном розгляду повідомлення про надання місцевої гарантії Міністерством фінансів України, який триває один місяць з моменту подання повідомлення. А тому державний контроль, який здійснює Антимонопольний

комітет є таким, що доповнює поточний контроль Міністерства фінансів України у вказаній сфері та є більш жорстким.

Отже, незважаючи на те, що Антимонопольний комітет України не належить до класичного переліку органів фінансового контролю, але, ураховуючи те, що перевірка підлягає місцева гарантія на предмет допустимості такої державної допомоги, яка здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету, його можна віднести до суб'єктів, що сприяють здійсненню фінансового контролю. Крім того до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» потрібно внести зміни, зокрема замінити термін «державна допомога» на «публічна допомога», оскільки в законі врегульовано порядок здійснення перевірки як форми допомоги, що надається органами держави, органами АРК чи місцевого самоврядування.

5. ДКСУ здійснює переважно поточний фінансовий (бюджетний) контроль, зокрема наділена відповідно до ч. 1 ст. 43 та ч. 1 ст. 112 БК України такими повноваженнями у сфері контролю надання місцевих гарантій: 1) ведення бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат місцевих бюджетів (зокрема, надходження плати за надання місцевих гарантій, виконання місцевих гарантійних зобов'язань), складання та подання фінансової і бюджетної звітності (зокрема, інформації про надані місцеві гарантії та інформації про стан гарантованих відповідно АР Крим, територіальними громадами боргів); 2) бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету України як плати за надання місцевої гарантії, так і суми повернення до бюджету погашеного гарантом боргу позичальника (яка обліковується за бюджетною класифікацією як повернення кредитів до бюджету), а також сума нарахованої пені.

Зауважимо, якщо реєстрація бюджетних зобов'язань, взятих розпорядниками бюджетних коштів, з їх перевіркою на відповідність наданим бюджетним асигнуванням належить до повноважень ДКСУ, то реєстрацію гарантійних зобов'язань за місцевими гарантіями здійснює Міністерства фінансів України, а тому в період складання квартальних звітів з виконання Державного бюджету України інформацію про надані місцеві гарантії ДКСУ надається Міністерством

фінансів України, а про виконанні гарантійні зобов'язання Казначейство інформацію надає самостійно, оскільки саме воно виконує платіжні доручення місцевих фінансових органів, які приймають рішення оплатити прострочений борг позичальника за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію. Тому вважаємо, що до абз. 2 ч. 1 ст. 43 БК України має бути додано пункт 2¹, у якому потрібно закріпити таке повноваження ДКСУ, як «контроль за бюджетними повноваженнями при здійсненні платежів за гарантійними зобов'язаннями».

6. Державна аудиторська служба України є органом фінансового контролю, який здійснює переважно наступний бюджетний контроль. Повноваження Державної аудиторської служби України визначені у ст. 113 БК України та у Законі України «Про основні засади здійснення фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-ХІІ (далі – Закон № 2939) [162], зокрема до повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства у сфері місцевих гарантій відповідно до ч. 1 ст. 113 БК України та ст. 8 Закону № 2939, потрібно віднести такі: 1) за цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії (у цій частині підконтрольними суб'єктами є позичальники); 2) достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників (у тому числі в частині визначення суми коштів, що резервується на потреби виконання гарантійних зобов'язань, плати за надані місцеві гарантії тощо); 3) веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності (у цій частині підконтрольними суб'єктами є місцеві фінансові органи); 4) усуненням виявлених недоліків і порушень.

Відповідно до ст. 2 Закону № 2939 підконтрольними Державній аудиторській службі України суб'єктами є: 1) міністерства та інші органи виконавчої влади; 2) державні фонди; 3) фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування; 4) бюджетні установи; 5) суб'єкти господарювання державного сектору економіки; 6) підприємства, установи та організації, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального

страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи); 7) суб'єкти господарської діяльності, незалежно від форми власності, є підконтрольними суб'єктами за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про закупівлі, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні. Отже, прямо не визначено підконтрольними суб'єктами: 1) місцеві фінансові органи, так само як і органи місцевого самоврядування загалом; 2) комунальні підприємства. Проте, оскільки підконтрольними установами визначено «підприємства, установи та організації, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів... або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно», зважаючи на те, що організації (позичальники)) вважаються з моменту виконання гарантійного зобов'язання такими, у яких «виникає прострочена заборгованість перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) за кредитами (позиками), залученими під державні (місцеві) гарантії, у обсязі фактичних витрат державного (місцевого) бюджету та/або таких реструктурованих сум, а до держави (Автономної Республіки Крим, обласної ради чи територіальної громади міста) переходять права кредитора та право вимагати від таких суб'єктів господарювання погашення заборгованості в установленому законом порядку, якщо такі права не були передбачені відповідними договорами» (ч. 8 ст. 17 БК України), а тому вони можуть бути визнані підконтрольними установами. Відповідно до названих підконтрольних установ може бути застосовано такі контрольні заходи, як інспектування чи державний фінансовий аудит. Це практично підтверджується наступним: така форма інспектування, як ревізія, урегульована зокрема наказом Державної фінансової інспекції України від 14.03.2014 № 80 [145], яким затверджено Примірну програму ревізії фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання державного сектору економіки, згідно з п. 6 якої до основних її питань віднесено «забезпечення цільового використання та своєчасного повернення кредитів (позик), одержаних під

державні (місцеві) гарантії (за наявності)». Крім того, у п. 5 розділу 3 Методичних рекомендацій щодо здійснення інспектування, які затверджені наказом Держфінінспекції України від 14.12.2011 № 90 [89], передбачено, що під час проведення ревізії пріоритетним є застосування суцільного способу перевірки питань програми ревізії, який передбачає перевірку «використання кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії».

Проте з огляду на необхідність у дотриманні в роботі Державної аудиторської служби України принципу верховенства права, зокрема таких його складових, як правова визначеність та верховенство права, вважаємо, що ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення фінансового контролю в Україні» потребує коригування і викладення у новій редакції, у якій після слів «суб'єктах господарювання державного» потрібно додати (комунального), а також після слів «державного соціального страхування» додати «мають прострочену заборгованість за кредитом (позикою) забезпечену державною (місцевою) гарантією».

Крім того, другим напрямом діяльності органів Державної аудиторської служби України є державний фінансовий аудит інвестиційних проєктів, який перебуває на стадії запровадження. Так, у плані пріоритетних дій Уряду на 2018 рік (п. 282) як завдання закріплено «створення умов щодо впровадження здійснення аудиту інвестиційних проєктів та аудиту державних (регіональних) цільових програм органами Держаудитслужби», метою яких є оцінювання законності та ефективності управління державними (місцевими) ресурсами та їх використання під час реалізації інвестиційних проєктів або державних (регіональних) програм для «забезпечення ефективного контролю за законністю та ефективністю (економністю, продуктивністю та результативністю) реалізації інвестиційних проєктів за рахунок державного (місцевого) інвестування чи шляхом надання державних та / або місцевих гарантій, а також державних (регіональних) цільових програм за рахунок державних (місцевих) ресурсів і станом досягнення очікуваних результатів» [137]. Вважаємо, що такий компетентний попередній державний фінансовий аудит інвестиційних проєктів

значно полегшив би процес прийняття рішень органами АРК та місцевого самоврядування про надання місцевих гарантій і зняв з них необхідність самостійно визначати потенційну ефективність їх реалізації. Важливим є те, що Державна аудиторська служба України, відповідно до ч. 2 ст. 113 БК України, щомісяця надає ВР України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Тим самим відбувається взаємодія з іншими органами фінансового контролю.

6. Державна фіскальна служба України є органом державного контролю у сфері надходжень до бюджетів, у тому числі контролює надходження таких платежів як плата за надання місцевої гарантії, сплата простроченої заборгованості суб'єктів господарювання за кредитами (позиками) залученими під місцеві гарантії, а також нарахованої на такі суми пені. Органи Державної фіскальної служби України поєднують два статуси – органу бюджетного контролю у сфері надходжень бюджетів та органу стягнення відповідно до ст. 17 БК України. Статус органів Державної фіскальної служби України як стягувача у відносинах місцевої гарантії ми досліджували в підрозділі 2.3 дисертації. Проте статус органів Державної фіскальної служби України, як органів бюджетного контролю, виступає предметом ряду досліджень. Так, В. Вдовічен зауважив, що у Бюджетному кодексі України використовують як термін «органи доходів і зборів», так і «органи, що контролюють справляння надходжень бюджету» [34, с. 28] – органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування, уповноважені здійснювати контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів, інших надходжень бюджету (п. 39 ч. 1 ст. 2 БК України) [32].

Відповідно до ч. 3 ст. 45 БК України органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують своєчасне та у повному обсязі надходження до державного бюджету податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства, а отже, і плати за надання місцевої гарантії, сплати простроченої заборгованості суб'єктів господарювання за кредитами (позиками) залученими під місцеві гарантії, а також нарахованої на такі суми пені.

У свою чергу Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи міських (міст республіканського АРК та обласного значення) рад координують діяльність відповідних органів стягнення щодо виконання визначених для територій показників доходів бюджету. Аналогічне положення міститься у ч. 5 ст. 78 БК України та стосується контролю за справами доходів місцевих бюджетів [32]. Такий контроль здійснюється у порядку моніторингу сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), що врегульований Постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1113 [126].

7. Верховна рада АРК, обласні та міські ради є представницькими органами управління публічними (місцевими) фінансами загальної компетенції, фінансовий контроль яких у сфері надання місцевих гарантій здійснюється на таких стадіях бюджетного процесу та процесу надання місцевих гарантій, як: 1) розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет; 2) розгляд та прийняття рішення про надання місцевої гарантії; 3) поточний контроль за виконанням місцевого бюджету; 4) схвалення квартальних звітів про виконання місцевого бюджету, а також розгляд та затвердження річного звіту про виконання рішення про відповідний місцевий бюджет. Загальні повноваження вказаних рад закріплені у ст. 114 БК України, до яких зокрема належать: 1) контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет; 2) інші повноваження, передбачені цим Кодексом, законом про Державний бюджет України та рішенням про місцевий бюджет. Проте окремі положення законодавства, яким передбачено особливості здійснення повноважень ВР АРК та місцевими радами у сфері фінансового контролю, визначені у спеціальних законах.

Так, у ч. 2 ст. 26 Конституції АРК, затвердженій Законом України від 23.12.1998 № 350-XIV [74] (далі – Конституція АРК), зокрема передбачено, що до компетенції Верховної Ради АРК відноситься таке: 1) визначення порядку і забезпечення контролю за виконанням Конституції АРК і нормативно-правових актів Верховної Ради АРК в межах її компетенції (зокрема, рішень про бюджет АРК та рішень про надання місцевої гарантії); 2) затвердження бюджету Автономної Республіки Крим і внесення змін до нього, контроль за його

виконанням, прийняття рішення щодо звіту про його виконання. Принагідно зазначимо, що відповідно до ч. 2 ст. 45 Конституції АРК «спільні програми соціально-економічного, культурного та іншого розвитку, а також спільні проекти фінансуються за рахунок коштів, які залучаються з бюджету АРК та місцевих бюджетів [74]. До таких спільних проектів можна віднести інвестиційні проекти під які залучаються кредити (позики) під гарантію АРК, якщо їх реалізація здійснюється в спільних інтересах «населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим у цілому» (ст. 21 Конституції АРК) [74]. Важливою особливістю бюджетного контролю, що здійснюється ВР АРК є те, що при ній функціонує Рахункова палата ВР АРК «для здійснення контролю від імені ВР АРК за використанням коштів бюджету АРК органами виконавчої влади» (ч. 2 ст. 26 Конституції АРК). Сподіваємося, що вказані норми будуть реалізовуватися на практиці повною мірою.

Правовий статус обласних та міських рад, як представницьких органів місцевого самоврядування, що наділені контрольними повноваженнями у сфері публічних фінансів, у тому числі в сфері обласних (міських) бюджетів та надання місцевих гарантій врегульовано Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [153]. У ст. 26 цього Закону до виключної компетенції міських рад віднесено такі питання: 1) затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; 2) затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; 3) заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради. Відповідно у ст. 43 вказаного Закону закріплено питання, які вирішуються обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях, зокрема: 1) затвердження обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; 2) заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень. Потрібно зазначити, що у Законі України

«Про місцеве самоврядування в Україні» прямо не встановлено, що обласна та районні ради здійснюють поточний контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет, проте цей недолік компенсується положенням ч. 1 ст. 114 БК України, де таке повноваження закріплене.

Указані повноваження мають контрольний характер, оскільки навіть при затвердженні місцевого бюджету – акта нормативно-правового характеру – відбувається перевірка обґрунтованості та законності планових показників відповідно обласного чи міського бюджетів, у тому числі щодо граничного обсягу місцевого боргу на надання місцевих гарантій.

Підконтрольними суб'єктами виступають такі:

- 1) Рада міністрів АРК та інші виконавчі органи АРК (у тому числі з питань фінансів) щодо Верховної ради АРК;
- 2) обласні державні адміністрації та підпорядковані їм виконавчі органи (у тому числі з питань фінансів) – щодо обласних рад;
- 3) Київська міська державна адміністрація, яка є виконавчим органом Київської міської ради (ст. 10¹ Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ») [176];
- 4) виконавчі комітети місцевих рад та місцеві фінансові органи щодо міських рад.

Однак потрібно звернути увагу, що, незважаючи на те, що у ст. 17 БК України передбачене право прийняття обласною та міською радами рішення про надання місцевої гарантії, безпосередньо право контролю за виконанням таких рішень на рівні закону не закріплено. Це врегульовується положеннями самих рішень, де йдеться про те, що контроль виконання рішення про надання місцевої гарантії покладається переважно на комісію з питань бюджету та фінансів (постійну депутатську комісію). Отже, вважаємо за доцільне доповнити п. 26 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» словами «про надання місцевих гарантій та здійснення контролю за їх виконанням».

8. Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі комітети місцевих рад є органами управління публічними (місцевими) фінансами загальної

компетенції, фінансовий контроль яких у сфері надання місцевих гарантій здійснюється на всіх стадіях указанного процесу: 1) на стадії аналізу прийнятності інвестиційного проєкту; 2) на стадії підготовки проєкту рішення про надання місцевої гарантії; 3) на стадії підготовки рішення про місцевий бюджет; 4) на стадії виконання рішення про місцевий бюджет та рішень про надання місцевих гарантій.

Так, згідно зі ст. 115 БК України контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, зокрема і в частині додержання загального обсягу місцевого боргу та гарантованого АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу, здійснюється:

1) Радою міністрів АРК – щодо бюджетів міст республіканського АРК значення та районних бюджетів АРК;

2) обласними державними адміністраціями – щодо районних та міських (міст обласного значення) бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад;

3) міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі – щодо районних у цих містах бюджетів;

4) районними державними адміністраціями – щодо міських (міст районного значення), селищних, сільських бюджетів;

5) виконавчими органами міських рад – щодо бюджетів районів у містах, сіл, селищ чи міст районного значення, що входять до складу цих міст.

Отже, указані державні адміністрації у сфері надання місцевих гарантій діють передусім як виконавчі органи, проте мають і контрольні повноваження, оскільки відповідно до ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [154] місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, а відповідно до ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [154], мають право проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами,

керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування за напрямками, визначеними ст. 16 цього Закону. Але основним напрямом контролю Ради Міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів міських рад у сфері місцевих гарантій є контроль за діяльністю місцевих фінансових органів у зазначеній сфері, який здійснюється при схваленні проєкту відповідного місцевого бюджету перед його розглядом на сесії Верховної Ради АРК, відповідної місцевої ради, згідно з ч. 1 ст. 76 БК України.

9. Місцеві фінансові органи відповідно до ч. 2 ст. 111 БК України контролюють дотримання бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів. Підконтрольними місцевим фінансовим органам організаціями виступають суб'єкти комунального сектору економіки, які залучили кредити (позики) під місцеві гарантії. Для виконання покладених на них повноважень місцеві фінансові органи, у встановленому законодавством порядку, одержують від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання (ч. 3 ст. 111 БК України) [32].

10. Головні розпорядники бюджетних коштів, яким підпорядковані (підконтрольні) суб'єкти комунального сектору економіки, також опосередковано виступають суб'єктами фінансового контролю, оскільки відповідно до п. 8 ч. 5 ст. 22 БК України вони здійснюють контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (АРК чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії.

Доцільно зазначити, що у Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» наголошується, що з метою підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної

політики одним із завдань держави є збільшення спроможності органів місцевого самоврядування у сфері управління боргом. Зокрема, зазначено, що посилення аналітичного та управлінського потенціалу місцевих фінансових органів з питань проведення операцій на ринках капіталу та управління боргом передбачає підвищення компетенції працівників органів місцевого самоврядування з питань оцінювання кредитоспроможності громад, процедур надання та моніторингу місцевих гарантій, методів управління ризиками та боргом [179].

Отже, публічний фінансовий контроль у сфері надання місцевих гарантій необхідно розглядати як багатогранну і складну систему діяльності уповноважених органів держави, АРК та місцевого самоврядування з перевірки законності, своєчасності, обґрунтованості, стабільності надання місцевих гарантій. Такий контроль повинен забезпечувати належне управління гарантованим АРК, обласними радами та територіальними громадами міст боргом. Він є невід'ємною частиною цілісного процесу надання місцевих гарантій, оскільки супроводжує усі його стадії і спрямований на утвердження принципу верховенства права в діяльності органів АРК та місцевого самоврядування при наданні місцевих гарантій, позичальниками при використанні кредитів (позик), наданих під місцеву гарантію, а також стимулювання (публічної допомоги) діяльності суб'єктів комунального сектору економіки з реалізації інвестиційних проєктів для досягнення загального інтересу територіальної громади міста, спільних інтересів територіальних громад області чи АРК.

3.2. Фінансова відповідальність за порушення законодавства у сфері місцевих гарантій

Результативність діяльності органів фінансового контролю щодо забезпечення додержання фінансової дисципліни учасниками відносин у сфері місцевих гарантій залежить, як від виявлення порушень бюджетного законодавства, так і їх усунення.

Питання правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства традиційно викликає інтерес дослідників, серед яких передусім варто відзначити таких, як В. Антипов, П. Андрушко, Л. Воронова, В. Вдовичен, О. Гетьманець, Е. Дмитренко, О. Дуров, А. Іванський, Л. Касьяненко, М. Мац, Д. Мітрофанов, А. Монаєнко, Ю. Назар, І. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, І. Проць, І. Сікорська, В. Стоян, О. Трубіна, С. Таленик, В. Чернадчук, Н. Якимчук та інших.

Питання відповідальності за порушення, що виявляються у сфері надання місцевих гарантій, є актуальним і доволі складним. Зважаючи на те, що суспільні відносини у сфері надання місцевих гарантій частково регламентовані: договором місцевої гарантії, договором кредиту (позики), договором про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань, й у них обумовлені питання договірної відповідальності сторін, зокрема встановлено розмір пені, яку сплачує позичальник у разі прострочення виконання зобов'язання.

Відповідно до ч. 3 ст. 116 БК України пеня нараховується за кожний день прострочення сплати заборгованості у національній валюті з розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим Національним банком України на день нарахування пені [32]. Незважаючи на те, що розмір пені передбачено договором, сума нарахованої пені є структурною складовою грошового зобов'язання, поряд з сумою простроченої заборгованості позичальника за кредитом (позикою), яке підлягає стягненню в порядку, що визначений главою 9 ПК України. Оскільки пеня, встановлена в ПК України (розмір якої відповідає зазначеному розміру пені), розглядається як захід фінансової відповідальності, то і пеня, що нараховується на суму простроченої заборгованості позичальника за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, також може розглядатися як захід фінансової відповідальності, але за порушення законодавства у сфері надання місцевих гарантій. Суттєвими відмінностями інститутів відповідальності за порушення податкового законодавства та бюджетного законодавства у частині

надання місцевих гарантій є те, що: 1) якщо податкове зобов'язання, за прострочення сплати якого нараховується пеня відповідно до ПК України, виникає на підставі закону, то грошове зобов'язання з погашення простроченої заборгованості за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, виникає на підставі договору; 2) розмір пені, що нараховується на суму простроченого податкового зобов'язання визначено в ПК України, а розмір пені, що нараховується на суму простроченої заборгованості позичальника за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, встановлено у ст. 17 БК України та договорі.

Якщо пеня є заходом фінансової відповідальності компенсаційного характеру, то заходи фінансової (бюджетної) відповідальності за порушення бюджетного законодавства у сфері надання місцевих гарантій, визначені в БК України, КУпАП та КК України, мають каральний характер.

У ст. 116 БК України наведено поняття порушень бюджетного законодавства та їх основний перелік. До видів порушень бюджетного законодавства, які можуть бути вчинені у сфері надання місцевих гарантій позичальниками чи місцевими фінансовими органами, потрібно віднести такі:

1) визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників (п. 3 ч. 1 ст. 116 БК України) (наприклад, неврахування сум надходжень плати за надання місцевої гарантії, чи сум сплати простроченої заборгованості позичальника за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, або неврахування у сумі витрат бюджету необхідної суми для забезпечення можливості виконання гарантійних зобов'язань);

2) планування надходжень або витрат державного бюджету (місцевого бюджету), не віднесених до таких цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України (п. 4 ч. 1 ст. 116 БК України), наприклад закріплення загального обсягу взяття місцевих запозичень чи надання місцевих гарантій у бюджеті села, селища чи району;

3) здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог цього Кодексу (п. 12 ч. 1 ст. 116 БК

України), при цьому порушення можуть бути дуже різними: від неукладення одного з передбачених законодавством договорів чи порушення істотної умови договору, закріпленої у ст. 17 БК України, до порушення стабільності прийняття рішення про надання місцевої гарантії чи неподання рішення про надання місцевої гарантії на реєстрацію до Міністерства фінансів України;

4) прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій (п. 13 БК України). Це порушення характеризується як таке, що має високий рівень суспільної шкідливості, оскільки призводить до понадмірного витрачання коштів на окрему ціль, що одночасно вимагає зменшити (відстрочити) реальне виконання інших видатків бюджету;

5) здійснення платежів за відсутності підтверджувальних документів чи при внесенні до платіжних документів недостовірної інформації (п. 23 ч. 1 ст. 116 БК України), суб'єктом такого виду порушення є місцевий фінансовий орган, який подає платіжне доручення;

6) порушення вимог цього Кодексу при здійсненні витрат державного бюджету (місцевого бюджету) у разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України (несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет) (п. 25 ч. 1 ст. 116 БК України). Так, згідно з ч. 2 ст. 79 БК України до прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії;

7) надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог цього Кодексу та/або встановлених умов кредитування бюджету (п. 26 ч. 1 ст. 116 БК України). Оскільки відповідно до ч. 7 ст. 17 БК України платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань АРК, обласної ради чи територіальної громади міста відображаються як надання кредитів з бюджету щодо суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані, повернення до бюджету простроченої заборгованості за кредитом, гарантованим АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста з порушенням вимог БК України та/або встановлених умов кредитування бюджету розглядається як

різновид порушення, що вчиняється позичальником, закріпленого в п. 26 ч. 1 ст. 116 БК України.

До переліку порушень бюджетного законодавства, що визначений у ст. 116 БК України, ввійшли не всі види порушень бюджетного законодавства, зокрема і у сфері надання місцевих гарантій, а лише основні. Проте, зважаючи на активний розвиток інституту місцевих гарантій та широке їх застосування вважаємо за доцільне ст. 116 БК України доповнити п. 20¹ «взяття гарантійних зобов'язань без додержання встановленої в законодавстві процедури чи з перевищенням встановленого розміру державної (місцевої) гарантії». Також, беручи до уваги те, що органи Державної аудиторської служби України, які наділені повноваженням контролювати цільове використання і своєчасне повернення кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії, з'ясовують факти таких порушень, вважаємо за доцільне доповнити ст. 116 БК України п. 24¹, у якому, як окреме порушення бюджетного законодавства, закріпити «нецільове використання кредитів (позик) одержаних з бюджету чи залучених під державні (місцеві) гарантії».

Зазначимо, що об'єкт в усіх перелічених порушеннях бюджетного законодавства – бюджетний процес, а саме така його складова, як процес надання місцевих гарантій. Такої ж думки дотримується В. Вдовічен [35].

Указаний перелік порушень не є вичерпним, що прямо визначено у п. 40 ч. 1 ст. 116 БК України [32].

Суб'єктом вчинення порушення бюджетного законодавства у сфері надання місцевих гарантій можуть бути і органи ДКСУ, зокрема за безпідставну відмову у проведенні платежу органами Казначейства України (п. 23 ч. 1 ст. 116 БК України), таке порушення можливе, незважаючи на те, що у ч. 7 ст. 17 БК України передбачено, що платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань АРК, обласної ради чи територіальної громади міста, здійснюються згідно з відповідними договорами, незалежно від обсягу коштів, визначених на цю мету в рішенні про місцевий бюджет, у такому самому порядку, як встановлено ч. 6 ст. 16 БК України [32].

За вказані вище порушення бюджетного законодавства у сфері надання місцевих гарантій у ст. 117 БК України передбачене застосування таких заходів впливу:

1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства – може застосовуватися учасниками бюджетного процесу, уповноваженими цим Кодексом на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства, а виявлені порушення бюджетного законодавства мають бути усунені в строк до 30 календарних днів (п. 1 ч. 1 ст. 117 та ч. 1 ст. 118 БК України);

2) зупинення операцій з бюджетними коштами, яке може бути застосоване в разі вчинення кожного зі вказаних видів порушень бюджетного законодавства, крім такого виду, як «планування надходжень або витрат державного бюджету (місцевого бюджету), не віднесених до таких цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України» у частині місцевих гарантій. Цей захід полягає у зупиненні будь-яких операцій зі здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства, а механізм його застосування визначається Кабінетом Міністрів України (п. 2 ч. 1 ст. 117 та ч. 1 ст. 120 БК України), а саме Порядком зупинення операцій з бюджетними коштами, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 № 21 [108]. Зупинення операцій з бюджетними коштами можливе на строк до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду, якщо інше не передбачено законом (ч. 2 ст. 120 БК України) [32].

Не зазначено у ст. 116 БК України і таке порушення як невиконання гарантійних зобов'язань АРК, обласної ради чи територіальної громади міста, за яке настає по-перше, їх договірна відповідальність, а, по-друге, оскільки має факт порушення фінансової дисципліни, то, на нашу думку, повинна наставати відповідальність за таке порушення за аналогічно визначеній у ч. 7 ст. 74 БК України: «Якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником,

порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна обласна чи міська рада не мають права здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років.» Оскільки невиконання гарантійних зобов'язань призводить до того, що з гарантованого АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу з моменту такого прострочення він перетворюється в реальний місцевий борг, на наше переконання, указаний вище захід впливу має бути поширений і на порушення гарантом його зобов'язань, а ч. 7 ст. 74 БК України доцільно викласти у такій редакції: «Якщо у процесі погашення гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою, міською територіальною громадою чи територіальною громадою міста боргу або місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна рада Автономної Республіки Крим, обласна рада, відповідна міська рада не мають права здійснювати нові місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії протягом п'яти наступних років».

Суб'єкти застосування вказаних заходів впливу визначені у ст. 118 БК України, а саме:

1) усі учасники бюджетного процесу, уповноважені БК України на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства в разі виявлення порушення бюджетного законодавства у сфері надання місцевих гарантій можуть застосовувати такий захід, як «попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства» (ч. 1 ст. 118 БК України) [32];

2) виключно Міністерство фінансів України, органи Державної казначейської служби України, органи Державної аудиторської служби України, місцеві фінансові органи, головні розпорядники бюджетних коштів у межах встановлених їм повноважень на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства (у сфері надання місцевий гарантій) або акта ревізії та доданих до них матеріалів можуть застосовувати такий захід впливу, як «зупинення операцій з бюджетними коштами».

Важливим чинником додержання принципу гласності є те, що відповідно до ч. 4 ст. 118 БК України, «інформація про результати здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства оприлюднюється органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, якщо інше не передбачено законом» [32].

Потрібно зазначити, що в БК України відсутня вимога повідомляти відповідний представницький орган, який приймає рішення щодо надання місцевої гарантії, про виявлені порушення та результати реагування на них контролюючих органів. Наприклад, згідно з ч. 2 ст. 110 БК України Рахункова палата за підсумками кожного кварталу подає ВР України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, а відповідно до ч. 2 ст. 113 БК України Державна аудиторська служба щомісяця надає ВР України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Проте відсутні законодавчі вимоги до органів, які здійснюють контроль за додержанням бюджетного законодавства, надавати аналогічні повідомлення до ВР АРК чи відповідних місцевих рад. А тому вважаємо, що ст. 114 БК України потрібно доповнити окремо частиною другою такої редакції: «Учасники бюджетного процесу, уповноважені цим Кодексом на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, зобов'язані щоквартально надавати Верховній раді Автономної Республіки Крим та відповідним місцевим радам звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства в розрізі відповідного місцевого бюджету». Наявність таких звітів надасть можливість відповідним радам контролювати стан дотримання фінансової дисципліни та більш об'єктивно ухвалювати рішення у сфері взяття місцевих запозичень і надання місцевих гарантій.

Крім того, відповідно до ст. 14 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» у разі надання місцевої гарантії з порушенням указанного Закону така державна допомога підлягає поверненню [125]. В п. 10

Порядку повернення незаконної державної допомоги, недопустимої для конкуренції, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2017 № 468 [113] передбачено, що обсяг незаконної державної допомоги, який підлягає поверненню, визначається відповідно до форм державної допомоги, встановлених ч. 1 ст. 4 Закону. Зокрема у разі надання державних (місцевих) гарантій обсяг виплат за гарантією у зв'язку з порушенням основного зобов'язання, забезпеченого гарантією рішення уповноваженого органу, виконується шляхом: 1) вжиття надавачами та отримувачами заходів досудового та судового врегулювання у межах, визначених законодавством, з метою повернення незаконної державної допомоги; 2) безпосереднього повернення обсягу незаконної державної допомоги шляхом перерахування коштів та/або вчинення інших дій. Повернення незаконної державної допомоги здійснюється: 1) лише у разі виконання гарантійного зобов'язання; 2) у дохід загального фонду відповідного бюджету згідно з кодом бюджетної класифікації доходів 24060300 «Інші надходження». При цьому відповідно до п. 12 Порядку строк для перерахування та/або вчинення інших дій, що забезпечують повернення обсягу незаконної державної допомоги її отримувачами, не може перевищувати шість місяців з дати офіційного оприлюднення рішення уповноваженого органу [113].

Щодо природи такого заходу впливу, то законодавець однозначно не висловлюється, але його можна віднести до адміністративно-господарських санкцій, які відповідно до ст. 238 ГК України застосовуються за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання [41]. Так, указаний захід прямо не зазначено у ст. 239 ГК України, де визначено види адміністративно-господарських санкцій, проте у вказаній статті йдеться про те, що можуть бути і інші адміністративно-господарські санкції, встановлені цим Кодексом та іншими законами. Якщо суб'єктом застосування заходу є Антимонопольний комітет України, то з відповідачем не все так просто. Місцева гарантія надається в інтересах позичальника – суб'єкта комунального сектору економіки, однак кошти бюджету виплачуються не йому, а кредитору. Проте, незважаючи на те, що позичальник

кошти з відповідного місцевого бюджету безпосередньо не отримував, у разі, по-перше, визнання такої допомоги незаконною і, по-друге, виконання гарантійного платежу, саме позичальник повинен повернути суму виплаченої місцевої гарантії. Це підтверджується тим, що в Законі зазначено, що повертає її отримувач державної допомоги, проте, на наше переконання, порядок повернення державної (місцевої) гарантії має бути врегульований на законодавчому рівні більш детально. У п. 8 Порядку лише сказано, що повернення незаконної державної допомоги здійснюється отримувачами, які були встановлені рішенням уповноваженого органу [113].

Відповідальність посадових осіб учасників бюджетних відносин, у тому числі у сфері надання місцевих гарантій, врегульована в ст. 121 БК України, де зазначено, що «посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом» [32].

Питання адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства у сфері надання місцевих гарантій серед інших аналізували такі науковці як О. Левічев [81], Ю. Назар та І. Проць [93], зокрема щодо компетенції органів бюджетного контролю у сфері притягнення до адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність таких посадових осіб врегульована ст. 164¹² КУпАП [73], де передбачено такі види правопорушень у сфері надання місцевих гарантій:

1) у ч. 1 ст. 164-12 КУпАП йдеться про такі правопорушення, які тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян:

- здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів ... при внесенні до платіжних документів недостовірної інформації;
- безпідставна відмова у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів;
- порушення вимог БК України при здійсненні витрат державного

бюджету (місцевого бюджету) у разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України (несвоєчасного ухвалення рішення про місцевий бюджет) на відповідний рік;

2) у ч. 2 ст. 164¹² КУпАП регламентован, що дії, передбачені ч. 1 цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення, тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) у ч. 3 ст. 164¹² КУпАП передбачені такі правопорушення, які можуть бути вчинені у сфері надання місцевих гарантій, та тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян:

- здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог БК України;

- прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій;

- надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням БК України та/або встановлених умов кредитування бюджету;

4) у ч. 4 ст. 164¹² КУпАП визначено, що дії, передбачені ч. 3 цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення, тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від сімдесяти до вісімдесяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Адміністративні правопорушення, які можуть бути вчинені позичальником, кредит (позика) якого забезпечений місцевою гарантією, після моменту прострочення виконання його зобов'язань перед кредитором, визначені також в ст. 163³ КУпАП, де в ч. 1 передбачено, що «невиконання керівниками та іншими посадовими особами підприємств, установ, організацій, включаючи установи Національного банку України, комерційні банки та інші фінансово-кредитні установи, законних вимог посадових осіб органів доходів і зборів, перелічених у

підпунктах 20.1.3, 20.1.24, 20.1.30, 20.1.31 пункту 20.1 статті 20 ПК України, – тягне за собою попередження або накладення штрафу у розмірі від п’яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян», а в частині другій зазначено, що «дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за те саме порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу у розмірі від десяти до п’ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

У свою чергу посадові особи Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування відповідальні також за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 166⁴ КУпАП, а саме за «несвоєчасне подання посадовими особами органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, ... інформації або подання завідомо недостовірної інформації Антимонопольному комітету України та його територіальним відділенням», оскільки на них відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб’єктам господарювання» [125] покладається обов’язок подавати на перевірку допустимості державної допомоги проект рішення про надання місцевої гарантії. Указане порушення тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб та керівників у розмірі до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на осіб, які займаються підприємницькою діяльністю, – до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за ухилення зазначених осіб від виконання рішень Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень чи несвоєчасне виконання їх рішень тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб та керівників у розмірі до шести неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [32].

На різних стадіях процесу надання місцевих гарантій можуть бути скоєні злочини, визначені в КК України [76]. Так, на стадії ініціювання надання місцевої гарантії може бути вчинений злочин, склад якого закріплено у ст. 222 КК України: «Надання завідомо неправдивої інформації органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування,

банкам або іншим кредиторам з метою одержання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг щодо податків у разі відсутності ознак злочину проти власності». Оскільки у статті йдеться про кредит, то кредит (позика), що залучається під місцеву гарантію, цілком задовольняє вимогам законодавця і може розглядатися, як вид кредиту, зазначеного у вказаній статті. Такий злочин карається штрафом від однієї до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, а ті самі дії, якщо вони вчинені повторно або завдали великої матеріальної шкоди, караються штрафом від трьох тисяч до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років [76].

Іншими злочинами, предметом яких виступає інформація, що подається ініціатором отримання кредиту або стосується питань цільового використання коштів кредиту, що залучається під місцеву гарантію, чи інша інформація, що подається, зокрема до Міністерства фінансів України, з метою погодження надання місцевої інформації, можуть бути злочини, передбачені: 1) ст. 357 КК України «Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження»; 2) ст. 358 КК України «Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів»; 3) ст. 366 КК України «Службове підроблення» [76].

На стадії ухвалення рішення про надання місцевої гарантії може бути вчинено злочин, передбачений ст. 211 КК України, – «видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону». Зокрема, якщо службова особа, наприклад голова місцевої державної адміністрації, своїм нормативно-правовим актом (розпорядженням) урегулює порядок надання ним чи підпорядкованими місцевій державній адміністрації органами гарантії виконання зобов'язань комунальними підприємствами, що перебувають у їх управлінні, тобто в порядку,

що суперечить БК України, то такі дії можуть бути кваліфіковані за ст. 211 КК України.

Наступна група злочинів у сфері надання місцевих гарантії – службові злочини, вчинення яких завдає збитків АРК, спільноті територіальних громад області чи територіальній громаді міста.

По-перше, це злочини, передбачені ст. 191 КК України «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем» (наприклад, розтрата коштів кредиту (позики), отриманої під місцеву гарантію), суб'єктами скоєння яких можуть виступати службові особи позичальників, і, по-друге, статтями розділу XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», суб'єктами вчинення яких є «службові особи» як позичальників, так і гаранта (органів АРК, обласної чи міської ради), а саме: особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах (у тому числі в юридичних особах, у статутному фонді яких відповідно державна чи комунальна частка перевищує 50 відсотків або становить величину, що забезпечує державі чи територіальній громаді право вирішального впливу на господарську діяльність такого підприємства), в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій (примітка 1 до ст. 364 КК України) [76].

По-друге, до таких злочинів належать діяння, передбачені: 1) ст. 364 КК України «Зловживання владою або службовим становищем»; 2) ст. 367 КК України «Службова недбалість». Такі злочини вважаються відповідно до ст. 45 КК України корупційними. Крім того, кваліфікуючою ознакою таких злочинів, передбачених ст. 364 та ст. 367, є завдання істотної шкоди, розмір якої визначається згідно з приміткою 1 до ст. 185 КК України.

Останньою групою злочинів є корупційні злочини (відповідно до ст. 45 КК України), що можуть бути вчиненими зазначеними вище службовими особами зокрема і у сфері надання місцевих гарантій, а саме: 1) ст. 368 КК України «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою»; 2) ст. 369 КК України «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі»; 3) ст. 369² КК України «Зловживання впливом».

Вважаємо також за доцільне зупинитися на питанні можливості застосування ст. 219 КК України «Доведення до банкрутства». У цій статті йдеться про доведення до банкрутства, тобто умисне, з корисливих мотивів, іншої особистої заінтересованості або в інтересах третіх осіб вчинення громадянином – засновником (учасником) або службовою особою суб'єкта господарської діяльності дій, що призвели до стійкої фінансової неспроможності суб'єкта господарської діяльності, якщо це завдало великої матеріальної шкоди державі чи кредитору [76]. Проте у результаті злочинних дій службових осіб у сфері надання місцевих гарантій не може бути завдано шкоди державі, оскільки може бути завдано шкоду АРК, спільноті територіальних громад області чи територіальній громаді міста, оскільки вони як власники (суб'єкти управління об'єктами спільної власності територіальних громад – обласна рада) відмежовані від держави. Відповідно, вважаємо за доцільне внести зміни до ст. 219 КК України і після слів «шкоди державі» додати «Автономній Республіці Крим, (спільним інтересам територіальних громад області чи району), територіальній громаді».

Можна також погодитися з Р. Волинцем, який вважає, що потрібно криміналізувати таке діяння, як «безпідставна відмова у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, що за необхідних підстав може кваліфікуватися або за відповідною частиною ст. 210 КК або ст. 367 КК України» [37].

Щодо дисциплінарної відповідальності, то зазначимо, що до посадових осіб учасників суспільних відносин у сфері місцевих гарантій застосовується загальні положення КЗпП України [72], Закону України «Про державну службу» [127] та

Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [174], проте вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що відповідно до п. 96.4 ст. 96 ПК України «Виникнення у державного або комунального підприємства податкового боргу є підставою для розірвання трудового договору (контракту) з керівником такого підприємства» [105]. З огляду на те, що, по-перше, суспільна шкідливість таких діянь, як допущення виникнення податкового боргу та допущення простроченої заборгованості за кредитом (позикою), наданим під державну (місцеву) гарантію є рівною, і, по-друге, органом стягнення із указаних видів заборгованості є органи Державної фіскальної служби, у порядку, визначеному ПК України, вважаємо за доцільне викласти п. 96.4. ст. 96 ПК України у такій редакції: «Виникнення у державного або комунального підприємства податкового боргу чи простроченої заборгованості за кредитом (позикою), наданим із бюджету або залученим під державну (місцеву) гарантію, є підставою для розірвання трудового договору (контракту) з керівником такого підприємства».

Висновки до розділу 3

1. Фінансовий контроль є невід'ємною частиною цілісного процесу надання місцевих гарантій, оскільки супроводжує всі його стадії та спрямований на утвердження принципу верховенства права в діяльності органів АРК і місцевого самоврядування, а також стимулювання (публічної допомоги) діяльності суб'єктів комунального сектору економіки з реалізації інвестиційних проектів для досягнення загального інтересу територіальної громади міста, спільних інтересів територіальних громад області чи АРК.

Суб'єктів публічного фінансового контролю у сфері місцевих гарантій можна розмежувати на: органи загальної компетенції: 1) Верховна Рада України; 2) Міністерство фінансів України; 3) Верховна рада Автономної Республіки Крим, обласні та міські ради; 4) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі комітети місцевих рад; 5) місцеві фінансові

органи; 6) головні розпорядники бюджетних коштів, яким підпорядковані (підвладні) суб'єкти комунального сектору економіки; органи спеціалізованого фінансового контролю: 1) Рахункова палата; 2) Державна казначейська служба України; 3) Державна аудиторська служба України; 4) Державна фіскальна служба України.

На підставі проведеного аналізу вважаємо за доцільне окремо, у п. 3 ч. 1 ст 7 Закону України «Про Рахункову палату», закріпити повноваження Рахункової палати аналізувати інформацію про стан державного (місцевого) боргу та надання державних (місцевих) гарантій.

До абз. 2 ч. 1 ст. 43 БК України доцільно додати п. 2¹, в якому закріпити таке повноваження ДКСУ, як «контроль за бюджетними повноваженнями при здійсненні платежів за гарантійними зобов'язаннями».

З огляду на необхідність у дотриманні в роботі Державної аудиторської служби України принципу верховенства права вважаємо, що ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення фінансового контролю в Україні» доцільно викласти у новій редакції, у якій після слів «суб'єктах господарювання державного» додати «(комунального)», а також після слів «державного соціального страхування» додати «мають прострочену заборгованість за кредитом (позикою) забезпечену державною (місцевою) гарантією». Крім того, вважаємо, що попередній державний фінансовий аудит інвестиційних проєктів значно полегшив би процес ухвалення рішень органами АРК та місцевого самоврядування про надання місцевих гарантій і зняв з них зобов'язання самостійно визначати потенційну ефективність їх реалізації.

Антимонопольний комітет України наділений повноваженнями у сфері здійснення перевірки проєкту рішення про надання місцевої гарантії як форми державної допомоги на відповідність Закону № 1555. Цей контроль не є фінансовим, але ми розглядаємо його як такий, що доповнює фінансовий контроль. Крім того, потрібно визнати, що термін розгляду повідомлення протягом 2 місяців не узгоджений з терміном розгляду повідомлення про надання

місцевої гарантії Міністерством фінансів України, який триває один місяць з моменту подання повідомлення про намір надати місцеву гарантію.

2. Факт невиконання зобов'язання господарюючим суб'єктом – позичальником щодо місцевої гарантії визнається порушенням бюджетного законодавства, окремі види яких визначені у ст. 116 БК України, за вчинення яких наступає фінансова відповідальність, засади якої закріплені у ст. 117 та ст. 181 БК України. Незважаючи на те, що пеня за прострочення виконання принципалом зобов'язання встановлюється в договорі у розмірі, встановленому у ч. 3 ст. 17 БК України, сума нарахованої пені є структурною складовою грошового зобов'язання поряд з сумою простроченої заборгованості позичальника за кредитом (позикою), що підлягає стягненню в порядку, визначеному главою 9 ПК України.

Суттєвими відмінностями інститутів відповідальності за порушення податкового законодавства та бюджетного законодавства в частині надання місцевих гарантій є те, що: 1) якщо податкове зобов'язання, за прострочення виконання якого нараховується пеня відповідно до гл. 12 ПК України, виникає на підставі закону, то грошове зобов'язання з погашення простроченої заборгованості за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, виникає на підставі договору; 2) розмір пені, що нараховується на суму простроченого податкового зобов'язання визначено в ПК України, а розмір пені, що нараховується на суму простроченої заборгованості позичальника за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, встановлено у договорі відповідно до ст. 17 БК України.

Якщо пеня є заходом фінансової відповідальності компенсаційного характеру, то заходи фінансової (бюджетної) відповідальності за порушення бюджетного законодавства у сфері надання місцевих гарантій, визначені у БК України, КУпАП та КК України, мають каральний характер.

Вважаємо за доцільне ст. 116 БК України закріпити окремі види порушення бюджетного законодавства і доповнити п. 20¹ «взяття гарантійних зобов'язань без додержання встановленої в законодавстві процедури чи з перевищенням

встановленого розміру державної (місцевої) гарантії» та п. 24¹ «нецільове використання кредитів (позик), одержаних з бюджету чи залучених під державні (місцеві) гарантії».

На наше переконання ст. 114 БК України потрібно доповнити окремою частиною такої редакції: «Учасники бюджетного процесу, уповноважені цим Кодексом на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, зобов'язані щоквартально надавати Верховній раді Автономної Республіки Крим та відповідним місцевим радам звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства в розрізі відповідного місцевого бюджету».

Вважаємо за доцільне викласти п. 96.4 ст. 96 ПК України у такій редакції: «Виникнення у державного або комунального підприємства податкового боргу чи простроченої заборгованості за кредитом (позикою), наданим із бюджету або залученим під державну (місцеву) гарантію, є підставою для розірвання трудового договору (контракту) з керівником такого підприємства».

Оскільки невиконання гарантійних зобов'язань призводить до того, що з гарантованого АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу з моменту такого прострочення він перетворюється в реальний місцевий борг, на нашу думку, такий захід впливу, як заборона брати бюджетні запозичення строком на п'ять років, має бути поширений і на порушення гарантом його зобов'язань, а ч. 7 ст. 74 БК України доцільно викласти у такій редакції: «Якщо у процесі погашення гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою, міською територіальною громадою чи територіальною громадою міста боргу або місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна рада Автономної Республіки Крим, обласна рада, відповідна міська рада не мають права здійснювати нові місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії протягом п'яти наступних років».

ВИСНОВКИ

Результатом дисертаційної роботи є теоретичне узагальнення і нове розв'язання наукового завдання, що полягає в удосконаленні теоретичних основ та практики застосування фінансово-правового регулювання місцевих гарантій. Зокрема, сформульовані такі висновки та пропозиції:

1. Становлення інституту місцевої гарантії пов'язане з формуванням та утвердженням концепції територіальної громади як окремого виду публічного власника, уповноваженого в особі органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення за рахунок власних дохідних джерел. Удосконалення законодавчої бази, а також упроваджувана політика децентралізації сприяють поширенню та вдосконаленню практики застосування органами місцевого самоврядування інституту місцевих гарантій, які є ефективним фінансовим інструментом забезпечення реалізації місцевих інвестиційних проєктів. Зацікавленість у зростанні добробуту місцевої громади зумовлює важливість проведення досліджень фінансово-правового регулювання місцевих гарантій з метою вдосконалення наявних механізмів їх реалізації.

2. Поняття «місцева гарантія», яке на сьогодні у законодавстві відсутнє, характеризує правовідносини, у яких однією зі сторін (гарантом) виступає відповідне територіальне публічно-правове утворення, а «місцева гарантійне зобов'язання» визначає обов'язок гаранта (Автономної Республіки Крим, обласної ради (спільноти територіальних громад області) або територіальної громади міста перед кредитором (бенефіціаром) у разі настання гарантійного випадку виплати суми гарантії. Місцева гарантія надається (як місцева гарантійне зобов'язання), а договір місцевої гарантії укладається без переслідування комерційної мети (отримання прибутку), але для досягнення «загального інтересу» територіальної громади міста (спільного інтересу територіальних громад області чи Автономної

Республіки Крим), що підкреслює його публічно-правову природу, при збереженні договірної форми.

3. Суспільні відносини з надання місцевих гарантій опосередковані участю трьох суб'єктів: 1) кредитора (бенефіціар); 2) позичальника (принципал); 3) гаранта. Гарантами у правовідносинах місцевих гарантій виступають: 1) Автономна Республіка Крим; 2) спільнота територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад області; 3) територіальна громада міста. Районні ради, як органи місцевого самоврядування, існування яких передбачено в Конституції України, продовжують функціонувати, а в їх управлінні перебувають районні комунальні підприємства, а тому віднесення їх до суб'єктів надання місцевих гарантій легітимізує участь таких у відповідному процесі. Позичальниками у відносинах місцевої гарантії є суб'єкти комунального сектору економіки. В інтересах збереження фінансової безпеки органів місцевого самоврядування, недоцільно надавати гарантію акціонерному товариству, де кількість акцій, що належить територіальній громаді, не забезпечує вирішального голосу при прийнятті рішення, за відсутності відповідної бюджетної програми та проведення конкурсу.

4. У національному законодавстві є різні форми публічної допомоги комунальному сектору економіки, які можна кваліфікувати як різновиди місцевих гарантій, незважаючи на відсутність визначення таких у БК України. Такі види місцевих гарантій, як внутрішня місцева гарантія виконання зобов'язання суб'єкта комунального сектору економіки за субкредитом, залученим державою за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, та зовнішня місцева гарантія, містять як національну складову, так і іноземний елемент та опосередковані залученням іноземного кредитного капіталу. Головними стримувальними чинниками розвитку місцевих гарантій в Україні є відсутність належних гарантій для інвесторів щодо повернення вкладених коштів, низький рівень автономності органів місцевого самоврядування при проведенні власної бюджетної політики, відсутність досвіду управління місцевим боргом.

5. Надання публічних гарантій є однією з найбільш поширених у світі форм участі держави у проєктах публічно-приватного партнерства. Це стимулювання може здійснюватися безпосередньо органами публічної влади (держави, суб'єктів федерації, регіонів, муніципалітетів тощо) та створеними за їх участю структурами (публічними фінансовими агентствами) або недержавними організаціями (приватними фінансовими гарантійними установами), діяльність яких контролюється державними регуляторами. За короткий час розвитку інституту місцевих гарантій в Україні запроваджено більшість сучасних елементів інституту місцевих гарантій, проте практично відсутній досвід формування на державному та місцевому рівнях гарантійних агентств, передумови створення яких передбачено ст. 201 Господарського кодексу України. Доцільно врегулювати функціонування місцевих гарантійних агентств чи централізованого гарантійного агентства, учасниками якого є муніципалітети, спільноти територіальних громад області і районів.

5. Фінансовий інститут місцевих гарантій складається з окремих нормативно визначених процедур, об'єднаних у стадії, та входить до складу бюджетного процесу, який є видом фінансового процесу. До основних стадій, що об'єднують нормотворчі та регулятивні процедури, можна віднести такі: 1) надання місцевої гарантії; 2) реалізація гарантійного зобов'язання, що виникає з моменту надання місцевої гарантії; 3) відшкодування простроченої заборгованості позичальником кредиту (позики), забезпеченого місцевою гарантією. Охоронні процедури доцільно розмежовувати на такі: 1) контрольні; 2) неюрисдикційні: а) пов'язані з розглядом спорів у позасудовому (адміністративному порядку); б) пов'язані з притягненням до фінансової відповідальності; 3) юрисдикційні, пов'язані з розглядом спорів у судовому порядку.

6. Законодавством України передбачено такі заходи забезпечення погашення простроченої заборгованості позичальника за кредитом, наданим під місцеву гарантію: 1) реструктуризацію; 2) продаж права вимоги; 3) договірне відшкодування; 4) примусове стягнення простроченої заборгованості; 5) застосування процедури банкрутства. ПК України наділяє податкові органи

повноваженнями щодо стягнення простроченої заборгованості за кредитом (позикою), наданим під місцеву гарантію, у порядку, визначеному гл. 9. Тому запропоновано зміни до п. 19-1.1.38 ст. 19 ПК України та до п. 1 підрозд. 10 розд. XX «Прикінцеві та перехідні положення» ПК України для унормування повноважень фіскальних органів у цій сфері.

7. Публічний фінансовий контроль у сфері надання місцевих гарантій необхідно розглядати як багатогранну і складну систему діяльності уповноважених органів держави, Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування. За суб'єктним складом такі органи поділяють на органи загальної та спеціальної компетенції, які відповідно до обсягу повноважень здійснюють попередній, поточний та наступний фінансовий контроль. З метою посилення дотримання фінансової безпеки муніципалітетів, недопущення стану їх неплатоспроможності запропоновано внести зміни до законодавства України щодо повноважень зі здійснення фінансового контролю у сфері місцевих гарантій таких державних органів, як Рахункова палата України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України, та органів місцевого самоврядування.

8. Перелік видів порушень бюджетного законодавства щодо місцевих гарантій, закріплений у ст. 116 БК України, а ст. 117–120 БК України передбачено види заходів впливу за відповідні порушення. До переліку порушень бюджетного законодавства, що міститься у ст. 116 БК України, увійшли не всі види порушень бюджетного законодавства, зокрема і у сфері надання місцевих гарантій, а лише основні. Проте, зважаючи на активний розвиток інституту місцевих гарантій та широке їх застосування, запропоновано ст. 116 БК України доповнити п. 20-1 «взяття гарантійних зобов'язань без додержання встановленої в законодавстві процедури чи з перевищенням встановленого розміру державної (місцевої) гарантії» та п. 24-1, у якому, як окреме порушення бюджетного законодавства, закріпити «нецільове використання кредитів (позик), одержаних з бюджету чи залучених під державні (місцеві) гарантії».

9. Сформульовано низку змін та доповнень до чинного законодавства з питань фінансово-правового регулювання місцевих гарантій, а саме: 1) зміни до БК

України: п. 35 ч. 1 ст. 2 викласти у такій редакції: «35) місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим, спільноти територіальних громад області (району), міської територіальної громади чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок місцевого запозичення»; абз. 2 ч. 3 ст. 17 доповнити реченням «Розмір місцевої гарантії не може перевищувати 80 відсотків обсягу кредиту (позики).»; у ч. 8 ст. 17 внести зміни: до суб'єктів надання місцевих гарантій віднести районні ради, які діють від імені спільноти територіальних громад району (об'єднаних спільним інтересом територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад, що функціонують у межах району); у ч. 8 ст. 17 внести зміни і поряд з терміном «територіальна громада міста» у дужках додати «міська територіальна громада»; до абз. 2 ч. 1 ст. 43 додати п. 2-1 «контроль бюджетних повноважень при здійсненні платежів за гарантійними зобов'язаннями»; ч. 7 ст. 74 БК України доцільно викласти у такій редакції: «Якщо у процесі погашення гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою, міською територіальною громадою чи територіальною громадою міста боргу або місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна рада Автономної Республіки Крим, обласна рада, відповідна міська рада не мають права здійснювати нові місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії протягом п'яти наступних років.»; ст. 114 БК України доповнити окремою частиною такої редакції: «Учасники бюджетного процесу, уповноважені цим Кодексом на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, зобов'язані щоквартально надавати Верховній раді Автономної Республіки Крим та відповідним місцевим радам звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства в розрізі відповідного місцевого бюджету.»; 2) зміни до ПК України: п. 19-1.1.38 ст. 9 викласти у такій редакції: «19-1.1.38. забезпечують стягнення сум простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною

(районною) радою, міською територіальною громадою чи територіальною громадою міста) за кредитами (позиками), залученими державою (Автономною Республікою Крим, обласною (районною) радою, міською територіальною громадою чи територіальною громадою міста) або під державні (місцеві) гарантії, а також за кредитами з бюджету в порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України»; п. 96.4 ст. 94 викласти у такій редакції: «Виникнення у державного або комунального підприємства податкового боргу чи простроченої заборгованості за кредитом (позикою), наданим з бюджету або залученим під державну (місцеву) гарантію, є підставою для розірвання трудового договору (контракту) з керівником такого підприємства.»; п. 1 підрозділу 10 розділу XX «Прикінцеві та перехідні положення» викласти в такій редакції: «Погашення простроченої заборгованості суб'єкта господарювання перед Автономною Республікою Крим, обласною (районною) радою чи територіальною громадою міста (міською територіальною громадою) за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, здійснюється у порядку, визначеному гл. 9 розд. II ПК України.»; 3) зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: ч. 2 ст. 70 викласти у такій редакції: «2. Органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів, позик (поворотної фінансової допомоги) та інших зобов'язань підприємств, установ та організацій, що належать до комунального сектору економіки, що функціонують на території відповідних територіальних громад, здійснювати розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, встановлених Бюджетним кодексом України та іншими законами України.»; 4) зміни до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»: у ст. 3 до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності зарахувати суб'єктів місцевих гарантійних зобов'язань; 5) зміни до Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»: ст. 4-1 доповнити окремим абзацом, де закріпити обов'язок проходити кредитне рейтингове оцінювання суб'єктами, які здійснюють взяття зовнішніх місцевих запозичень чи надання зовнішніх місцевих гарантій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Budina N., Polackova Brixl H., Irwin T., 2008. «Public-Private Partnerships in the New EU Member States. Managing Fiscal Risks». Policy Research Working Paper 114. The World Bank.
2. Communication from the commission community guidelines on state aid for rescuing and restructuring firms in difficulty. Official Journal of the European Union. (2004 / c. 244/2). URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004XC1001\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004XC1001(01)) (date of addressing: 20.04.2018)
3. COUNCIL OF EUROPE (2008). Netherlands: Structure and operation of local and regional democracy [online]. [cit. 16. 10. 2017]. URL: WWW: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1389501&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> (date of addressing: 10.01.2018).
4. COUNCIL OF EUROPE, Finland: Structure and operation of local and regional democracy, 2008. URL: <https://rm.coe.int/1680746d32> (date of addressing: 10.02.2018).
5. Credit access guarantees: a public asset between State and Market. International survey on guarantee market players. KPMG Advisory. 2011.
6. Fitch Downgrades Ukraine's FC IDR to «CC»; Affirms LC IDR at «CCC». URL: https://www.fitchratings.com/creditdesk/press_releases/detail.cfm?pr_id=979727&cm_sp=RussiaUkraine--research. (дата звернення: 23.02.2015).
7. Garanties de prêt des municipalités Numéro de dossier: 50268. Bureau de l'ombudsman Rapport final. Mai 2011. 10 p. P.4.
8. Green A., 2003. Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective instrument to promote private sector led growth?. SME Technical Working Paper Series, UNIDO.
9. Irwin T., 2007. Government Guarantees Allocating and Valuing Risk in

Privately Financed Infrastructure Projects The International Bank for Reconstruction and Development.

10. Krystyna Sawicka, Porzeczzenia i gwarancje udzielane przez jst. URL: <http://www.finansepubliczne.pl/numery/kwiecien-2009/poreczenia-i-gwarancje-udzielane-przez-jst.html> (data odwolania: 06.06.2018).

11. Noel M. Building Sub-national Debt Markets in Developing and Transition Countries. World Bank, 2000.

12. Pożyczki, gwarancje i porzeczzenia. Moiemy wikcej i lepiej. Akademia wspypracy finansowej JST-NGO. URL: <http://regranting.filantropia.org.pl/mechanizmy/pozyczki-gwarancje-i-poreczenia/> (data odwolania: 06.06.2018).

13. Public-Private Partnerships in the New EU Member States. Managing Fiscal Risks. The World Bank, 2007.

14. Public-Private Partnerships Reference Guide. Version 1.0. The World Bank, 2012.

15. Song Hongbing, *Wojna o pieniadz - prawdziwe zrodia kryzysow finansowych*, Wydawnictwo Wektory, Wrociaw 2010.

16. Szymanska Iwona, Porzeczzenia i gwarancje w hwietle przepisyw ustawy o finansach publicznych. URL: https://rzeszow.rio.gov.pl/biuletyny.php?p=8_7 (data odwolania: 06.06.2018).

17. Ustawa o finansach publicznych. Rozdziai 4. Ogyjne zasady zaciNogania zobowiNozac przez inne ni Skarb Pacstwa jednostki sektora finansyw publicznych. Art. 94. URL: <https://www.arslege.pl/poreczenia-i-gwarancje-udzielane-przez-jednostki-samorzadu-terytorialnego/k53/a19801/> (data odwolania: 06.06.2018).

18. Valtiovarainministeriö, lokakuu 2015. Kuntien itsehallinnollisten tehtvien kartoituksen valmisteluryhmä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2015. 140 s. S. 35.

19. Vendula Topinková MUNICIPALNÍ BANKROT: VÝCHODISKA, ZKUSENOSTI A MOZNOSTI (MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ). Brno, 2017. Masarykova univerzita. 66 p. P. 47. (4.2.1). URL: <https://is.muni.cz/th/ps5hi/BP->

Municipalni_bankrot_18-4.pdf

20. Агентство S & P оновило кредитний рейтинг України. *Сьогодні*. 23 Квітня 2018.p URL: <https://ukr.segodnya.ua/economics/enews/agentstvo-sprobnovilo-kreditnyu-reyting-ukrainy-1132863.html> (дата звернення: 06.05.2018).

21. Андреева Е. Анализ норм бюджетного и гражданского законодательства о государственной гарантии как способе обеспечения обязательств. *Хозяйство и право*. 2004. № 6. С. 26–33.

22. Андросов С. М. Обеспечение исполнения хозяйственных обязательств в сфере банковского кредитования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Луганск, 2007. 199 с.

23. Базельские соглашения о капитале. Discovered. *Страхование, банки, экономика и бизнес*. 14.08.2018. URL: <http://discovered.com.ua/glossary/bazelskie-soglasheniya-o-kapitale/> (дата обращения: 24.09.2018).

24. Башко В. Й., Кудряшов В. П. Удосконалення державних гарантій за кредитними операціями. *Наукові праці НДІ*. 2007. № 38. С. 30–39.

25. Берадзе Г., Берадзе К. Муніципальні облігації України. *Ринок цінних паперів: вісник Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку*. 2002. № 11. С. 67–75.

26. Березовська С. В. Поняття та проблемні питання надання гарантій як один із напрямів фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2013. № 1 (39). С. 70–74.

27. Боднар Т. В. Гарантія як вид забезпечення виконання зобов'язання за Цивільним кодексом України. *Вісник господарського судочинства*. 2003. № 22. С. 143–150.

28. Бойко-Слободжан О. О. Правове регулювання витрат місцевих бюджетів. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Університет Державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2017. 207 с.

29. Буряк І. В. Рішення про надання місцевої гарантії: питання змісту та порядку прийняття. *Приватне та публічне право*. 2018. № 3. С. 26–31.

30. Бухгалтерський облік і контроль державного сектору в умовах модернізації управління державними фінансами: у 2 т. / Л. Г. Ловінська та ін. К. : ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. Т. 1: Реформування бухгалтерського обліку в державному секторі відповідно до міжнародних стандартів. 2013. 568 с.
31. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12112604/43d3805b2d0a8d00052e27710f656e53/#ixzz5ZrSvVYLа> (дата обращения: 20.02.2018)
32. Бюджетный кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1443617528865648#n348> (дата звернення 02.01.2019).
33. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. № 95-IV. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30364477&doc_id2=30364477#activate_doc=2&pos=459;-70&pos2=5037;-38 (дата обращения: 21.04.2018).
34. Вдовічен В. А. Органи доходів і зборів в системі державного контролю за виконанням бюджетів за доходами. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету “Одеська юридична академія”*. 2016. № 3. С. 27–37.
35. Вдовічен В. А. Особливості фінансово-правової відповідальності за порушення законодавства у сфері виконання бюджетів за доходами. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 1-1. С. 255–259.
36. Водоканал став приватним. *НВ Бізнес*. 10 травня 2017 року. - URL: <https://biz.nv.ua/ukr/markets/kijivvodokanal-stav-privatnim-1122433.html> (дата звернення: 26.06.2017).
37. Волинець Р. А. Порушення бюджетного законодавства України: особливості системного узгодження норм адміністративного та кримінального законодавства. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 2(3). С. 229–235.
38. Глущенко Ю. Бюджетний контроль як важливий інструмент управління коштами територіальних громад. *Наукові записки Інституту*

законодавства Верховної Ради України. 2015. № 1. С. 116–122. URL: http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/bitstream/123456789/813/1/Journal_NZ_28.pdf

39. Горских Н. А. Государственные гарантии: особенности правового регулирования. *Юридическая теория и практика*. 2012. № 3. С. 142–149.

40. Господарське право: навч. посіб. О. М. Вінник. 2-ге вид., змін. та доповн. Київ: Правова єдність, 2008. 766 с.

41. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення 10.01.2019).

42. Государственные гарантии. Анализ наилучшей практики. Изучение международного и российского опыта предоставления государственных гарантий. Москва, Мосфинагентство. 2013 г. URL: https://moscowdebt.mos.ru/research/files/State_guarantees_%20Analysis_of_best_practices.pdf (дата обращения 14.02.2018).

43. Гофман О. Р. Державна гарантія як засіб забезпечення виконання господарських зобов'язань: автореф. дис... канд. юрид. Наук / Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2014. 22 с.

44. Гофман О. Р. До питання підвідомчості справ про стягнення заборгованості за наслідками виконання гарантійних зобов'язань держави. *Наше право*. 2013. № 8. С. 170–174.

45. Гофман О. Р. Правова природа відносин, що виникають внаслідок виконання державних гарантій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2013. № 21. С. 29–34.

46. Грачева И. В. Государственные гарантии как способ обеспечения исполнения обязательств: финансово-правовой аспект. *Юридический мир*. 2007. № 1. С. 40–46.

47. Грачева И. В., Самсонова А. Е. Государственная гарантия: соотношение частно-правовых и публично-правовых начал. *Финансовое право*. 2006. № 9. С. 6–10.

48. Дзюбек И. Т. Рейтинговые агенства – оценка риска или провокация. *Міжнародне науково-технічне співробітництво: принципи, механізми,*

ефективність. Матеріали VIII Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 15–16 березня 2012 р.) редкол.: В. Г. Герасимчук (відпов. ред) та ін. Київ, НТУУ «КПІ», 2012. 240 с.

49. Дмитренко Г. В. До проблеми «лібералізації» бюджетного контролю в умовах трансформації українського суспільства і держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2009. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=38> (дата звернення: 15.06.2017).

50. Договір про надання місцевої гарантії (типова форма, Публічне акціонерне товариство «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України»). URL: <http://www.naftogaz.com/files/SaleOfGas/Dogovir-Misceva-Garantiya-2018.pdf> (дата звернення: 18.09.2018).

51. Дробот І., Рачинський А. Формування відносин з управління комунальною власністю в Україні: організаційно-правовий аспект. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 4. С. 149–154.

52. Дягилев А. В. Управление федеральным имуществом: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2001. 183 с.

53. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р.). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення 08.04.2017).

54. Єсіпова Л. О. Гарантія та її види за цивільним законодавством України. *Університетські наукові записки: часопис Хмельницького університету управління та права*. 2006. Вип. 1. С. 128–131.

55. Жадан О. В. Функції контролю щодо виконання місцевих бюджетів. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2016. № 1. С. 50–54.

56. Заверуха І. Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2007. 445 с.

57. Західна О. Р., Лис А. М., Шульц Е. П. Ринок місцевих запозичень: сучасний стан та перспективи розвитку. *Соціально-економічні проблеми*

сучасного періоду України. 2015. № 5. С. 43–46.

58. Згама А. О. Гарантія як засіб забезпечення виконання господарських зобов'язань: проблеми законодавчих дефініцій і практики застосування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2014. № 9-1. С. 109–111.

59. Ибадова Л. Т. Финансирование и кредитование малого бизнеса в России: правовые аспекты. Москва: Волтерс Клувер, 2006. 257 с.

60. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 10 жовтня 2013 р. № 1385/12/13-13. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1385760-13/sp:max15?sp=:max15&lang=uk> (дата звернення 23.05.2018).

61. Карапетян О. М. Міжнародний досвід надання державних гарантій підприємствам: сучасні детермінанти та вплив на фінансову безпеку держави. *Сучасні підходи до управління підприємством*: збірник наукових праць Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». 2016. № 1. С. 114–127.

62. Карапетян О. М. Проблемні аспекти надання державних гарантій та погашення гарантованого боргу суб'єктами господарювання в Україні. *Фінансове забезпечення діяльності суб'єктів господарювання*: матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції, (Кременчук, 19 лютого 2015 р.). Кременчук, 2015. С. 43–46.

63. Касьяненко Л. М. Категорія «процес» у фінансовому праві. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 189–197.

64. Касьяненко Л. М. Фінансово-правовий процес: монографія. Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2010. 505 с.

65. Касьяненко Л. М. Юридичний процес та правова процедура у фінансовому праві. *Право України*. 2014. № 1 (3). С. 54–59.

66. Касьяненко Л. М., Кузьменко О. О. Особливості застосування фінансово-процесуальних норм. *Фінансове право*. 2013. № 1. С. 4–7.

67. Киреева А. В., Соколов И. А., Тищенко Т. В., Худько Е. В. Государственно-частное партнерство как инструмент поддержки инноваций / под ред. И. А Соколова. Москва: Дело, 2012. 516 с.

68. Кишакевич Б. Ю. Використання рейтингових моделей в ризик-менеджменті.

URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vldfa/2009_16/KyshakevychB.pdf
(дата звернення: 04.04.2017).

69. Ковалко Н. М. Кредитна рейтингова оцінка держави: вітчизняні реалії сьогодення. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2017. Вип. 1 (22). С. 321–327.

70. Коваль Д. О. До питання самостійності правової категорії «фінансовий процес». *Прикарпатський юридичний вісник*. 2013. Вип. 1(3). С. 228–237.

71. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 30.01.2019).

72. Кодекс законів про працю від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення 25.10.2018).

73. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 20.11.2018).

74. Конституція Автономної Республіки Крим, затверджена законом України від 23 грудня 1998 р. № 350-XIV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/350-14/print1516010050074768> (дата звернення 22.09.2018).

75. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 22.09.2018).

76. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення 20.11.2018).

77. Крушельницька Т. А., Матвеева Ю. А. Формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2015. № 2 (13). С. 160–168.

78. Кузнецов А., Самойлова О. Методичні рекомендації для муніципалітетів. Залучення банківського фінансування для виконання проектів з енергоефективності та відновлювальних джерел енергії (листопад 2017 р.): посібник. Київ: 2017. 27 с. URL: http://bioenergy.in.ua/media/filer_public/21/16/2116b8de-21d4-4e9c-8a00-316700fed662/mpifin.pdf

79. Кузнецов А., Самойлова О. Методичні рекомендації для муніципалітетів. Залучення банківського фінансування для виконання проектів з енергоефективності та відновлювальних джерел енергії (листопад 2017 р.) Київ, 2017. 26 с.

80. Кучерявенко М. П. Податкові процедури: правова природа і класифікація: монографія. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 460 с.

81. Левічев О. Застосування заходів впливу та адміністративних стягнень за порушення бюджетного законодавства. URL: <https://buhgalter.com.ua/articles/buhgalterskiy-oblik/zastosuvannya-zahodiv-vplivu-ta-administrativnih-styagnen-za-porushennya-byudzhethnogo-zakonodavstva/> (дата звернення: 12.08.2018).

82. Лунц Л. А., Повицкий И. В. Общее учение об обязательстве. Москва: Госюриздат, 1950. 416 с.

83. Лютий І. О., Лондар О. С. Регулювання надання державних гарантій в Україні. *Фінанси України*. 2016. № 2. С. 28–48.

84. Мазур А. В., Ливдар М. В., Дідух М. В. Механізм надання державних та місцевих гарантій для фінансування проектів сталого розвитку. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія: Економіка. 2018. № 1(51). С. 161–164.

85. Максимова Л. П., Костіна Н. П. Місцеві запозичення як джерело фінансування перспективного розвитку регіонів. *Наукові записки НУ «Києво-Могилянська академія»*. Серія: Економічні науки. 2008. Т. 81. С. 57–61.
86. Мамутов В. К., Знаменский Г. Л., Хахулин К. С. и др. *Хозяйственное право: учебник*; под ред. В. К. Мамутова. Київ: Юринком Интер, 2002. 912 с.
87. Марченко Г., Мачульская О. Кредитный рейтинг как механизм повышения инвестиционной привлекательности муниципальных образований. *Новые рынки*. 2002. № 6. С. 11–14.
88. Матвеева О. Ю., Мулько А. Ю. Розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо фінансового забезпечення розвитку регіонів. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4 (51). С. 138–145.
89. Методичні рекомендації щодо здійснення інспектування, які затверджені наказом Державної фінансової інспекції України від 14 грудня 2011 р. № 90. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0090815-11> (дата звернення: 11.09.2018).
90. Молодико К. Ю. Банківські гарантії у міжнародному та внутрішньому обігу: питання та практика застосування: монографія. Київ: підруч. і посіб.; Тернопіль: підручн. і посіб., 2008. 176 с.
91. Музика Л. Комунальна власність в Україні: чинне законодавство і законопроекти. *Право України*. 2000. № 11. С. 63–71.
92. Музика-Стефанчук О. А. Правове регулювання місцевих фінансів в Україні: монографія. Київ: Алерта, 2011. 123 с.
93. Назар Ю. С., Проць І. М. Суб'єкти застосування заходів адміністративної та фінансової відповідальності за порушення бюджетного законодавства. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 222–234.
94. Нефьодов С. В. Міжнародний досвід надання державних гарантій публічним сектором. *Наука та правоохорона*. 2014. №3. С. 106–110.
95. Нефьодов С. В. Фінансово-правове регулювання надання

державних (місцевих) гарантій в Україні. Дис. ... к.ю.н. 12.00.07. / Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2017. 237 с.

96. Никифоров С. М. Муниципальное кредитование в России. Управа. *Местное самоуправление в России*. 2006. № 5. С. 56–64.

97. О долге публичного сектора, государственных гарантиях и государственном рекредитовании: закон Республики Молдова от 22 декабря 2006 г. № 419. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=356123&lang=2> (дата обращения: 12.06.2018).

98. О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности: закон Республики Молдова от 25 июля 2014 № 181. URL: <http://lex.justice.md/ru/354213/> (дата обращения: 12.06.2018).

99. Офіційний сайт ПрАТ «Компанія Київенергохолдинг» URL: http://kievenergoholding.com.ua/ru/pro_kompaniy.html (дата звернення: 02.09.2018).

100. Пальоха О. В. Ризики в системі комунального кредитування України та напрямки їх мінімізації. *Економіка і суспільство*. 2016. Вип. 7. С. 813–817.

101. Пашков В. Публічні інтереси у галузі обігу лікарських засобів. *Підприємництво, господарство і право*. 2004. № 7. С. 60–63.

102. Петров Є. В. Теорія приватного і публічного права та її вплив на реформування господарського та цивільного права. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2014. № 1. С. 71–75.

103. Питання реалізації спільних з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проектів «Другий проект розвитку міської інфраструктури (Проект розвитку міської інфраструктури - 2)» та «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого тепlopостачання України»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2014 р. № 956. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/956-2014-p> (дата звернення: 06.06.2018).

104. Півняк Ю. В. Проблеми удосконалення фінансового контролю в Україні. *Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції*. 2013. № 3. С. 27–31.

105. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 16.09.2018).

106. Порядок відбору проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проєктів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 835. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/835-2013-%D0%BF> (дата звернення: 08.06.2018).

107. Порядок залучення запозичень (кредитів) комунальними підприємствами міста для реалізації інвестиційних проєктів: рішення виконавчого комітету Вінницької міської ради від 21 лютого 2014 р. № 409. URL:

<http://www.vmr.gov.ua/Docs/ExecutiveCommitteeDecisions/2014/№409%2021-02-2014%20Про%20затвердження.pdf> (дата звернення: 06.07.2018).

108. Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 р. № 21. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/21-2011-п> (дата звернення: 05.06.2018).

109. Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 23 серпня 2012 р. № 938. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12> (дата звернення: 16.07.2018).

110. Порядок конкурсного відбору інвестиційних проєктів для надання кредитів, передбачених для комунальних підприємств, що повинні бути відібрані для участі у Проєкті розвитку міської інфраструктури, затверджений наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 7 липня 2008 р. № 206 (у редакції від 11 червня 2009 р. № 172). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0611-09/sp:max25> (дата звернення: 12.06.2018).

111. Порядок надання місцевих гарантій, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 травня 2012 р. № 541. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-п> (дата звернення: 16.02.2019).

112. Порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2016 р. № 70. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2016-п#n275> (дата звернення: 02.02.2019).

113. Порядок повернення незаконної державної допомоги, недопустимої для конкуренції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2017 р. № 468. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/468-2017-п> (дата звернення: 02.02.2019).

114. Порядок проведення оцінки фінансового стану бенефіціара та визначення виду забезпечення для обслуговування та погашення позики, наданої за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 1 квітня 2003 р. № 247. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1095-16> (дата звернення: 02.02.2019).

115. Постанова Вищого господарського суду України від 17 лютого 2009 р. № 6/175. URL: vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_2254042.html (дата звернення: 02.09.2018).

116. Почтарев А. А. Государственная и муниципальная гарантия как непоименованный в ГК РФ способ обеспечения исполнения обязательств. *Актуальные проблемы российского права*. 2015. № 1. С. 72–77.

117. Правила визначення уповноваженим рейтинговим агентством рейтингової оцінки за Національною рейтинговою шкалою, затверджені рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 12 січня 2016 р. № 17. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0182-16> (дата звернення: 02.02.2019)

118. Пригуза П. Банкрутство комунальних підприємств: проблеми судового імунітету. *Юридичний вісник України*. 2008. № 23. С. 8–9.

119. Про акціонерні товариства: закон України від 17 вересня 2008 року № 514-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17> (дата звернення: 02.10.2018).

120. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: закон України від 14 травня 1992 р. № 2343-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12> (дата звернення: 12.10.2018).

121. Про власність: закон України від 7 лютого 1991 р. № 697-XII (*втратив чинність на підставі Закону № 997-V від 27.04.2007*). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12> (дата звернення: 03.06.2018).

122. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: закон України від 22 листопада 2018 р. № 2621-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2621-19> (дата звернення: 10.01.2019).

123. Про господарські товариства: закон України від 19 вересня 1991 р. № 1576-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1576-12> (дата звернення: 03.06.2018).

124. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: закон України від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-вр> (дата звернення: 10.07.2018).

125. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: закон України від 1 липня 2014 р. № 1555-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1555-18> (дата звернення: 03.06.2018).

126. Про державну комп'ютеризовану систему моніторингу сплати податків, зборів (обов'язкових платежів): постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1113. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1113-2004-п> (дата звернення: 22.10.2018).

127. Про державну службу: закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 07.06.2018).

128. Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 236. *Офіційний вісник України*. 2014. № 55. Ст. 31.

129. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 09.02.2018).

130. Про залучення позик від Міжнародного банку реконструкції та розвитку для реалізації інвестиційного проекту «Проект розвитку міської інфраструктури – 2»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2014 р. № 410-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/410-2014-p> (дата звернення: 02.06.2018).

131. Про затвердження висновку щодо доцільності залучення кредиту Північної екологічної фінансової корпорації під гарантію Чернівецької міської ради для реалізації проекту «DemoUkraineDH у місті Чернівці»: рішення виконавчого комітету Чернівецької міської ради від 9 лютого 2016 р. № 68/3. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/HV160021.html (дата звернення: 02.06.2018).

132. Про затвердження Інструкції про безготівкові розрахунки в національній та іноземній валюті в Україні: постанова Правління Національного банку України від 21 січня 2004 р. № 22. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0377-04> (дата звернення: 02.01.2018).

133. Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для забезпечення розвитку регіонів та підтримки середнього та малого підприємництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 57. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-2018-p> (дата звернення: 12.06.2018).

134. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p#n10> (дата звернення: 17.09.2018)

135. Про затвердження Національної рейтингової шкали: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2007 р. № 665. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/665-2007->

%D0%BF/print1484123478440145 (дата звернення: 11.12.2017)

136. Про затвердження Національної рейтингової шкали: Постанова Комітету Міністрів України від 26 квітня 2007 р. № 665. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/665-2007-п> (дата звернення: 11.12.2017)

137. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 244-р. URL: http://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/r0244-1-_4755.pdf (дата звернення: 16.04.2018)

138. Про затвердження Положення про визначення банками України розміру кредитного ризику за активними банківськими операціями: постанова правління Національного банку України від 30 червня 2016 р. № 351. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/PB16098.html (дата звернення: 11.07.2018).

139. Про затвердження Порядку ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій: наказ Міністерства фінансів України від 25 липня 2012 р. № 866 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1375-12> (дата звернення: 09.08.2018).

140. Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій: постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 2012 р. № 541. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-п> (дата звернення: 09.11.2018).

141. Про затвердження Порядку подання та оформлення повідомлень про нову державну допомогу та про внесення змін до умов чинної державної допомоги: розпорядження Антимонопольного комітету України від 4 березня 2016 р. № 2-рп. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0501-16> (дата звернення: 09.11.2018).

142. Про затвердження Порядку продажу прав вимоги погашення простроченої більше ніж на три роки заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, та кредитами з бюджету: постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 402. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-2011-п> (дата звернення:

19.06.2018).

143. Про затвердження Порядку розгляду справ про державну допомогу суб'єктам господарювання: розпорядження Антимонопольного комітету України від 12 квітня 2016 р. № 8-рп. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0686-16> (дата звернення: 29.06.2018).

144. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ: постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-п> (дата звернення: 20.09.2018).

145. Про затвердження Примірних програм ревізії: наказ Державної фінансової інспекції України від 14 березня 2014 р. № 80. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0080815-14> (дата звернення: 29.06.2018).

146. Про затвердження типового договору про реструктуризацію заборгованості за спожиту електричну енергію: постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 221. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2017-п> (дата звернення: 19.08.2018).

147. Про затвердження Типового договору про реструктуризацію заборгованості за спожитий природній газ: постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 222. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-2017-п> (дата звернення: 19.06.2018).

148. Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії: закон України від 3 листопада 2016 р. № 1730-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1730-19> (дата звернення: 19.06.2018).

149. Про здійснення запозичення для фінансування проєкту «Термомодернізація будівель бюджетних закладів міста Чернігова»: рішення Чернігівської міської ради від 31 травня 2018 р. № 31/VII-19. URL: <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/document/rishennya-sesii/16421> (дата звернення: 29.06.2018).

150. Про зовнішньоекономічну діяльність: закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1906-15> (дата звернення: 29.02.2018).

151. Про інвестиційну діяльність: закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12> (дата звернення: 19.06.2018).

152. Про міжнародні договори: закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12> (дата звернення: 09.05.2018).

153. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 20.04.2018).

154. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 29.06.2018).

155. Про надання гарантії Чернівецької міської ради для забезпечення виконання боргових зобов'язань міському комунальному підприємству «Чернівцітеплокомуненерго» за кредитом Північної Екологічної Фінансової Корпорації (НЕФКО): рішення Чернівецької міської ради від 1 березня 2017 р. № 622. URL: chernivtsy.eu/portal/f/mr/ses2017022-622.docx (дата звернення: 09.06.2018).

156. Про надання гарантії Чернівецької міської ради для забезпечення виконання боргових зобов'язань міському комунальному підприємству «Чернівцітеплокомуненерго» за кредитом Північної Екологічної Фінансової Корпорації (НЕФКО): проект рішення Чернівецької міської ради від 28.04.2016 р. – URL: chernivtsy.eu/portal/f/mrp/ses2016006-06.doc (дата звернення: 09.06.2018).

157. Про надання дозволу комунальному підприємству «Вінницякартсервіс» на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку під гарантію Вінницької міської ради:

Рішення Вінницької міської ради від 30 вересня 2016 р. № 394. URL: www.vmr.gov.ua/Docs/.../2016/№394%2030-09-2016%20Про%20надання.pdf (дата звернення: 05.06.2018).

158. Про надання згоди комунальному підприємству «Електроавтотранс» Івано-Франківської міської ради на укладення кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку під гарантію Івано-Франківської міської ради: Рішення Івано-Франківської міської ради від 22 грудня 2016 р. №338-9. URL: <http://www.namvk.if.ua/dt/70691/> (дата звернення: 06.06.2018).

159. Про надання згоди комунальному підприємству «Одесміськелектротранс» Одеської міської ради на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку під гарантію Одеської міської ради: рішення Одеської міської ради від 10 вересня 2015 р. № 6916-VI. URL: <http://omr.gov.ua/ua/acts/council/75805/> (дата звернення: 09.06.2018).

160. Про надання місцевої гарантії для забезпечення виконання комунальним підприємством – фірма «Райдуга» зобов'язань за договором з Регіональним фондом підтримки підприємництва в Одеській області про надання поворотної фінансової допомоги на інвестицію у реалізацію розвитку комунальної інфраструктури: бізнес-плану «Відкриття майстерні по заточці перукарського, манікюрного та побутового інструменту у м. Іллічівську»: рішення Іллічівської міської ради від 22 лютого 2013 р. 286-VI. URL: <https://cmr.gov.ua/prozora/documents/type/RishennyaDepKom/show/902/> (дата звернення: 09.06.2018).

161. Про надання місцевої гарантії для забезпечення виконання ЛМКП «Львівтеплоенерго» зобов'язань за кредитом Європейського банку реконструкції та розвитку на інвестицію у проект модернізації інфраструктури теплопостачання у м. Львові: ухвала Львівської міської ради від 27 грудня 2012 р. № 2019. URL: <https://www8.city->

adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/9315c344519dd559c2256bb50042bc5c/8512b70c078b4027c2257ae9005069f6?OpenDocument (дата звернення: 09.06.2018).

162. Про основні засади здійснення фінансового контролю в Україні: закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> (дата звернення: 29.06.2018).

163. Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом: закон України від 19 травня 2015 р. № 436-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-19> (дата звернення: 07.03.2018).

164. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: закон України від 3 березня 1998 р. № 147/98-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-вр> (дата звернення: 28.08.2018).

165. Про підтримку участі комунальних підприємств у проєкті «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України: рішення Київської міської ради від 30 червня 2016 р. № 493/493 (дата звернення: 28.05.2018).

166. Про підтримку участі комунального підприємства «Водоканал» у проєкті «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України»: рішення Запорізької міської ради від 30 червня 2016 р. № 52. URL: <https://zp.gov.ua/uk/sessions/34/resolution/4587> (дата звернення: 28.05.2018).

167. Про погодження комунальному підприємству «Радивилівтеплосервіс» Радивилівської районної ради договорів реструктуризації заборгованості за спожитий природний газ з НАК «Нафтогаз України»: рішення Радивилівської районної ради Рівненської області від 23 жовтня 2018 р. № 396. URL: radrajrada.rv.gov.ua/media/documents/_396_теплосервіс_борг.doc (дата звернення: 08.11.2018).

168. Про погодження Комунальному підприємству теплозабезпечення договорів реструктуризації заборгованості за спожитий природний газ з ПАТ НАК «Нафтогаз України» та надання місцевої гарантії щодо їх виконання шляхом укладення договорів місцевих гарантій: рішення Коростенської міської

ради від від 30 серпня 2018 р. № 1174. URL: <http://golos.rada-kor.gov.ua/?page=rishenna&id=346> (дата звернення: 28.09.2018).

169. Про погодження реструктуризації заборгованості ОКВП «Дніпро-Кіровоград» за спожиту електричну енергію: рішення Кіровоградської обласної ради від 22 грудня 2017 р. № 418. URL: <https://oblrada.kr.ua/uploads/decissions/1514452228.pdf> (дата звернення: 03.06.2018).

170. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2269-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19> (дата звернення: 13.08.2018).

171. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 12.08.2018).

172. Про ратифікацію Фінансової угоди (проект «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України») між Україною та Європейським інвестиційним банком: закон України від 3 лютого 2016 р. № 975-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-19> (дата звернення: 03.08.2018).

173. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 р. № 311. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF> (дата звернення: 12.07.2018).

174. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України 7 червня 2001 р. № 2493-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 03.08.2018).

175. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#n178> (дата звернення: 03.08.2018).

176. Про столицю України – місто–герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 03.08.2018) (дата звернення: 04.08.2018).

177. Про схвалення Концепції створення системи рейтингової оцінки регіонів, галузей національної економіки, суб'єктів господарювання: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2004 р. № 208-рю. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2004-p> (дата звернення: 03.06.2018).

178. Про схвалення основних умов кредитної пропозиції по проекту «DemoUkrainaDH у місті Чернівці» Північної екологічної фінансової корпорації (NEFCO): рішення виконавчого комітету Чернівецької міської ради від 9 лютого 2016 р. № 67/3. URL: <https://www.chernivtsy.eu/portal/f/mv/mvk2016003-67.doc> (дата звернення: 04.06.2018).

179. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249797370> (дата звернення: 14.06.2018).

180. Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю: закон України від 6 лютого 2018 р. № 2275-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2275-19> (дата звернення: 15.08.2018).

181. Про фінансову реструктуризацію: Закон України 14 червня 2016 р. № 1414-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-19> (дата звернення: 12.06.2018).

182. Прогноз бюджету міста Одеси на 2018 та 2019 роки, затверджений рішенням виконавчого комітету Одеської міської ради від 28 грудня 2017 р. № 459 - URL: omr.gov.ua/images/File/DODATKI_2016/Proekti_ispolkom/.../dod_035893.rtf (дата звернення: 11.06.2018).

183. Програма цільової фінансової підтримки Кузнецовського міського комунального підприємства на період з 2017–2027 роки, затверджена рішенням Вараської міської ради Рівненської області від 23 серпня 2017 р. № 893. URL: varash.rv.gov.ua/images/doc/prr/2017/prr893-2017.docx (дата звернення: 12.06.2018).

184. Пучковська І. Щодо незалежного характеру гарантій як виду

забезпечення виконання зобов'язань. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 3. С. 117–124.

185. Рейтингова методологія (нова редакція) для рейтингових оцінок за національною рейтинговою шкалою, затверджена наказом генерального директора ТОВ “КРЕДИТ-РЕЙТИНГ” 21 березня 2016 р. № 4. URL: http://www.credit-rating.ua/img/st_img/Press-release/2013/Metodologia_21_03_2016.pdf (дата звернення: 22.08.2018).

186. Рейтинговий звіт VNSA 007-016 про оновлення кредитного рейтингу (об'єкт рейтингування м. Вінниця). URL: http://www.credit-rating.ua/img/files/reports/report_381442F8-D575-4F21-86F2-A525AF0F711B.pdf (дата звернення: 20.08.2018).

187. Рекуненко І. І., Котляревський О. В. Роль муніципальних облігацій на ринку місцевих запозичень. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету*: Серія: Економічні науки. 2009. Вип. 22. Ч. II. С. 40–44.

188. Рішення Вищого господарського суду України від 7 листопада 2006 р. № 14/188-16. URL: http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_1397972.html (дата звернення: 14.08.2018).

189. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду 19 жовтня 2018 р. Справа № 0240/2454/18-а (Єдиний реєстр судових рішень). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77408400> (дата звернення: 14.08.2018).

190. Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2007 р. у справі № 5-рп/2007 за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень ч. 8 ст. 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності). *Офіційний вісник України*. 2007. № 48. Ст. 1991.

191. Рішення Тернопільської міської ради від 8 серпня 2018 р. № 7/26/10. URL: https://new.bc-rada.gov.ua/miska_rada/normatyvni_akty/2-11-1649_pro_pohodzhennia_komunalnomu_pidpriemstvu_bilotserkivskoi_miskoi_rady

[_bilotserkivteplomerezha__dohovoriv__restrukturyzatsii__zaborhovanosti_za_spozhytyi_pryrodnyi_haz_z_nak__naftohaz_ukrainy__ta_nadannia__mistsevoi_harantii_she_hodo_yoho_vykonan/29276.pdf](#) (дата звернення: 12.09.2018).

192. Садиков О. Н. Гражданско-правовые категории в публичном праве. *Журнал российского права*. 2011. № 9. С. 19–28.

193. Сангинова Л. Д., Ложечко А. С. Роль муниципальной гарантии в социально-экономическом развитии территории. *Устойчивое развитие муниципальных образований: вопросы финансов и методологии управления*. 2014. № 1 (спецвыпуск). С. 16–18.

194. Синютка Н. Г. Аналіз розвитку ринку муніципальних запозичень в Україні: чинники та тенденції. *Облік і фінанси*. 2015. № 3 (69). С. 116–122.

195. Системы поддержки и развития малого бизнеса за рубежом / под ред. А. В. Рунова. Москва: Экономика, 2003. 432 с.

196. Сідельникова Л. П. Сучасні тенденції функціонування інституту місцевих запозичень в Україні. *Економіка та держава*. 2011. № 12. С. 59–62.

197. Снісаренко С. Принципи муніципального господарювання в країнах Європейського Союзу. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9. С. 25–31.

198. Становлення системи регулювання місцевих запозичень і місцевого боргу в Україні / Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні. Київ, 2004. 14 с.

199. Табачок Ю. С. Сучасний стан використання інструменту державного гарантування в Україні. URL: file:///C:/Users/admin/Downloads/Nchnpu_018_2015_30_7.pdf (дата звернення: 15.01.2018).

200. Теремцова О. М. Правові засади здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства в Україні. *Європейські перспективи*. 2013. № 3. С. 65–69.

201. Толуб'як В. Підвищення ефективності підприємств комунальної власності у завданнях наповнення бюджетів місцевого самоврядування. *Вісник*

НАДУ. 2004. № 1. С. 257–264.

202. Трипольська М. Об'єкти спільної власності територіальних громад: передаємо у комунальну власність ОТГ. *Місцеве самоврядування*. 2017. № 12. С. 4–22.

203. Труш І. В. Визначення сутності поняття комунального підприємства. *Часопис Академії адвокатури України*. 2012. № 17. С. 1–6.

204. Труш І. В. Особливості здійснення господарської діяльності комунальними корпоративними підприємствами. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 3. С. 72–78.

205. Туктаров Ю. Е. Понятие и особенности гражданско-правовых гарантий. *Журнал российского права*. 1999. № 10. С. 83–92.

206. Тютчев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве. *Государство и право*. 2002. № 9. С. 19–25.

207. Угода про позику (Проект розвитку міської інфраструктури) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку) від 26 травня 2008 р. (Угоду ратифіковано Законом № 592-VI від 24 вересня 2008 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/996_061 (дата звернення: 15.03.2018).

208. Угода про позику «Другий проект розвитку міської інфраструктури (Проект розвитку міської інфраструктури – 2)» між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 26 травня 2014 р. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/UIP2%20IBRD%20Loan%20Agreement%20Execution_u.pdf (дата звернення: 15.03.2018).

209. Угода про позику Фонду чистих технологій, укладена відповідно до Другого проекту розвитку міської інфраструктури (Проект міської інфраструктури – 2) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, що діє як виконавець від імені Фонду чистих технологій від 26 травня 2014 р. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/UIP%202%20CTF%20Loan%20Agreement%20Execution_u.pdf (дата звернення: 15.03.2018).

210. Флейшиц Е. А. Расчетные и кредитные отношения. М.: Госюриздат, 1956. 278 с.

211. Фокша Л. В. Теоретико-правові засади бюджетного кредитування в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 292–301.

212. Хомутенко В. П., Немченко В. В., Луценко І. С. Фінанси зовнішньоекономічної діяльності: навч. посібник / В. П. Хомутенко. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 474 с.

213. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 15.01.2018).

214. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: учебник; пер. с нем. Київ: МАУП, 2000. 208 с.

215. Цікало В. Корпоративне товариство: поняття, ознаки, організаційно-правові форми. *Право України*. 2006. № 6. С. 50–53.

216. Шохин С. О. Правовое регулирование государственного и муниципального кредита. *Финансовое право: учебник* / отв. ред. М. В. Карасева. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2006. 640 с.

217. Шульга Т. М. Деякі аспекти ролі процесуальних норм у фінансовому праві. *Вороновські читання (Співвідношення матеріального та процесуального в регулюванні фінансових відносин)*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Чернівці, 4–5 жовтня 2017 р.) / редкол.: А. П. Гетьман, М. П. Кучерявенко, Т. А. Латковська та ін. Харків : Асоціація фінансового права України, 2017. С. 260-263.

218. Щенникова И. И. Институт государственных и муниципальных гарантий в современном финансовом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва, 2012. 16 с.

219. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енциклопедія, 1998. Т. 1: А–Г. 672 с.

220. Якимчук Н. Я., Наконечний С. О. Адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в Україні: фінансово-правовий аспект: монографія, Київ: НАПУ, 2018. 252 с.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ***Статті в наукових фахових виданнях:***

1. Буряк І. В. Рішення про надання місцевої гарантії: питання змісту та порядку прийняття. *Приватне та публічне право*. 2018. № 3. С. 26–31.
2. Буряк І. В. Погашення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання в разі виконання місцевого гарантійного зобов'язання: фінансово-правовий аспект. *Публічне право*. 2018. № 4. С. 87–94.
3. Буряк І. В. Правове регулювання етапу підготовки до прийняття рішення про надання місцевої гарантії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3. С. 66–71.
4. Буряк І. В. Питання правового закріплення повноважень районних рад у сфері надання місцевих гарантій. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. Том 2. С. 33–37.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав

5. Буряк Ірина. Кредитний рейтинг територіальних громад міст (муніципалітетів): правовий аспект. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. № 6 (34). С. 41–46.
6. Liubov Kasianenko, Irina Buryak, Legal regulation of types of local guarantees in Ukraine, forming a guaranteed local (municipal) debt (Правове регулювання видів місцевих гарантій в Україні, що формують гарантований місцевий (муніципальний) борг). *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 5. С. 104–110.

Доповіді, опубліковані у збірниках матеріалів конференцій

7. Буряк І. В. Суб'єкти комунального сектору економіки як учасники фінансово-правових відносин із надання місцевих гарантій. *Проблеми теорії фінансового права в сучасний період* (пам'яті Л. К. Воронової): матеріали IV Всеукраїнського науково-практичного круглого столу / за ред. І. С. Гриценка,

Н. Ю. Пришви, А. О. Монаєнка; Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 28 листопада 2016 р. Запоріжжя: КПУ, 2017. С. 11–12.

8. Буряк І. В. Правові критерії допустимості надання місцевої гарантії в контексті фінансової безпеки держави. *Фінансова безпека України на сучасному етапі*: матеріали IV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Ірпінь, 28 листопада 2018 р.). Ірпінь, 2018. С. 45–49.

9. Буряк І. В. Правові вимоги укладення договору про місцеву гарантію. *Право: історія, теорія, практика*: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 7–8 грудня 2018 р.). Херсон: Молодий вчений, 2018. С. 96–99.

10. Буряк І. В. Правове регулювання здійснення місцевих гарантійних зобов'язань. *Проблеми реалізації і захисту прав людини у світлі Загальної декларації прав людини* (до 70-річчя з дня ухвалення): матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 14 грудня 2018 р.). Львів: ГАЛИЧ-ПРЕС, 2019. Вип. 8. С. 65–68.

11. Буряк І. В. Проблеми визнання права районних комунальних підприємств виступати позичальниками у відносинах з надання місцевої гарантії. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 14–15 грудня 2018 р.). Львів, 2018. С. 83–85.

12. Буряк І. В. Питання визнання права міських територіальних громад, як окремого виду об'єднаних територіальних громад, надавати міську гарантію. *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 28 грудня 2018 р.). Одеса: Гельветика, 2018. С. 115–118.



КИЇВСЬКА ОБЛАСНА РАДА VII СКЛИКАННЯ

пл. Лесі Українки, 1, м. Київ-196, 01196, тел. 286-83-59, факс 286-83-48
E-mail: koblrada@ukr.net, Web: http://kor.gov.ua Код ЄДРПОУ 24572267

25.01.2019 № 137/10-03

на № _____ від _____

Спеціалізованій вченій раді

АКТ

Про впровадження у практичну діяльність результатів дисертаційного дослідження Буряк Ірини Володимирівни на тему: «Фінансово-правове регулювання місцевих гарантій» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право і процес, інформаційне право.

Цей Акт засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Буряк Ірини Володимирівни на тему: «Фінансово-правове регулювання місцевих гарантій» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право і процес, інформаційне право, застосовувались у практичній діяльності постійної комісії Київської обласної ради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку і враховані при розробленні програми соціально-економічного розвитку Київської області.

Перший заступник голови Київської обласної ради

Майбоженко В.В.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Керуючий справами секретаріату
Київської міської ради

Ігор ХАЦЕВИЧ



2019 р.

АКТ

про впровадження у практичну діяльність результатів дисертаційного дослідження Буряк Ірини Володимирівни на тему: «Фінансово-правове регулювання місцевих гарантій» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Комісія у складі:

голова - голова постійної комісії Київської міської ради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку А.Странніков,

члени комісії - перший заступник голови (з питань інвестиційної діяльності) постійної комісії Київської міської ради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку О.Маляревич; член постійної комісії Київської міської ради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку В.Гончаров; член постійної комісії Київської міської ради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку Я.Горбунов,

цим Актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Буряк Ірини Володимирівни на тему: «Фінансово-правове регулювання місцевих гарантій» за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, можуть застосовуватися у практичній діяльності місцевих рад у т.ч. постійних комісії органів місцевого самоврядування, до профілю діяльності яких віднесено питання бюджету, місцевих запозичень та кредитування. Результати завершеного дослідження можуть бути застосовані у практичній діяльності постійної комісії Київської міської ради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку, Київської міської ради як органу місцевого самоврядування у бюджетному процесі та під час розгляду питань щодо надання місцевих гарантій. Підтримуємо проведення дисертантом навчальних занять для депутатів Київської міської ради, посадових осіб виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (за згодою).

Голова комісії

голова постійної комісії
Київської міської ради з питань бюджету
та соціально-економічного розвитку

Андрій СТРАННИКОВ

Члени комісії

перший заступник голови (з питань
інвестиційної діяльності) постійної комісії
Київської міської ради з питань бюджету та
соціально-економічного розвитку

Олесь МАЛЯРЕВИЧ

член постійної комісії Київської
міської ради з питань бюджету та
соціально-економічного розвитку

Володимир ГОНЧАРОВ

член постійної комісії Київської
міської ради з питань бюджету та
соціально-економічного розвитку

Ярослав ГОРБУНОВ



УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київської обл., 08201
 тел.: (04597) 60-300, e-mail: 30.01@nusta.edu.ua

№ 31/11-21
 « 01 » 03. 2019

«ЗАТВЕРДЖУЮ»
 Директор Навчально-наукового
 інституту права Університету
 державної фіскальної служби
 України

« 05 » 03. 2019 р.



АКТ

впровадження результатів дисертаційної роботи в освітній процес

Комісія у складі завідувача кафедри фінансового права, доктора юридичних наук, доцента Мацелик Т.О., доктора юридичних наук, доцента, професора кафедри фінансового права Аністратенко Ю.І., кандидата юридичних наук, доцента, доцента кафедри фінансового права Шакірової О.В., склали цей акт про те, що опубліковані результати дослідження Буряк Ірини Володимирівни на тему «Фінансово-правове регулювання місцевих гарантій» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право використовувалися в освітньому процесі при підготовці і проведенні лекційних та семінарських занять із навчальних дисциплін «Фінансове право», «Актуальні питання фінансового права» із здобувачами вищої освіти ННІ права Університету державної фіскальної служби України.

Завідувач кафедри фінансового права
 ННІ права

Т. Мацелик

Професор кафедри фінансового права

Ю. Аністратенко

Доцент кафедри фінансового права

О. Шакірова

Тетяна Мацелик 0978626654