

**О. М. Воронкова,**

*д-р екон. наук, професор, заступник  
начальника управління – начальник відділу  
нормотворчої діяльності Управління  
нормативно-методологічного  
забезпечення процесу державного  
фінансового контролю Державної  
аудиторської служби України  
e-mail: voronkova303@gmail.com*

**ORCID ID 0000-0002-7956-7768;**

**В. Г. Воленко,**

*аспірантка,  
Державний податковий університет  
e-mail: volenko95@gmail.com*

**ORCID ID 0000-0002-5792-6985**

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ЗАПОЗИЧЕННЯМИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

*У сучасних умовах реформи бюджетної децентралізації особливо актуальною стала потреба органів місцевого самоврядування у додаткових фінансових ресурсах на тлі нестабільності та недостатності фінансових надходжень. Місцеві запозичення можуть забезпечити покриття недостатності фінансування видатків бюджетів. Водночас існують істотні ризики для боргової безпеки як держави, так і її регіонів, настання яких упереджується адекватними заходами державного фінансового контролю. Метою статті є визначення концептуальних засад державного фінансового контролю за державними запозиченнями на місцевому рівні та напрямів його вдосконалення. У статті систематизовано авторські підходи*

*до визначення поняття «місцеві запозичення», а також їх види та напрями використання. Розглянуто організаційно-правові засади здійснення різних форм місцевих запозичень. Оскільки місцеві позики є важливим джерелом наповнення доходів місцевих бюджетів, проаналізовано доходи місцевих бюджетів та оцінено стан місцевих запозичень.*

*Розкрито сутність і напрями фінансового контролю за місцевими запозиченнями, розглянуто відповідні повноваження та функції органів фінансового контролю. Висвітлено повноваження Міністерства фінансів України та Рахункової палати України у сфері аудиту ефективності управління державним боргом. Схематизовано систему аудиту ефективності управління державним боргом України та процес внутрішнього аудиту ефективності управління державним боргом Міністерством фінансів України. Окреслено напрями удосконалення фінансового контролю за місцевими запозиченнями, зокрема в аспекті унормування порядку державного фінансового контролю за місцевими запозиченнями на засадах чіткого розподілу функцій та повноважень органів контролю на державному і регіональному рівнях.*

**Ключові слова:** *місцеві запозичення, фінансовий контроль, місцевий бюджет, облігації місцевих позик, доходи місцевих бюджетів, органи фінансового контролю.*

*JEL: A11, G28.*

## **Voronkova O., Volenko V. CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF THE FINANCIAL CONTROL OF GOVERNMENT BORROWING AT THE LOCAL LEVEL**

*In the current conditions of the budget decentralization reform, the need of local governments for additional financial resources against the background of instability and insufficiency of financial revenues is particularly relevant. Local borrowing can provide coverage of insufficient funding of budget expenditures. At the same time, there are significant risks to the debt security of both the state and*

*its regions, the occurrence of which is prevented by adequate measures of state financial control. The purpose of the article is to define the conceptual foundations of the state financial control over public borrowing at the local level and ways to improve it. The article systematizes the author's approaches to the definition of "local borrowing", as well as their types and uses. The organizational and legal bases of various forms of local borrowing are considered. As local loans are an important source of revenue for local budgets, local budget revenues are analyzed and the state of local borrowings is assessed. The factors contributing to the attraction of local borrowings are summarized.*

*The essence and directions of financial control over local borrowings are revealed, the corresponding powers and functions of financial control bodies are considered. The powers of the Ministry of Finance of Ukraine and the Accounting Chamber of Ukraine in the field of auditing the effectiveness of public debt management are defined. The system of audit of the efficiency of public debt management of Ukraine and the process of internal audit of the efficiency of public debt management by the Ministry of Finance are outlined. The directions of improvement of financial control over local borrowings, in particular, in the aspect of rationing the order of state financial control over local borrowings on the basis of a clear distribution of functions and powers of control bodies at the state and regional levels are outlined.*

**Key words:** *local borrowings, financial control, local budget, local loan bonds, local budget revenues, financial control bodies.*

**Метою статті** є визначення концептуальних засад державного фінансового контролю за державними запозиченнями на місцевому рівні та напрямів його вдосконалення.

**Постановка проблеми.** Фінансові ресурси місцевих бюджетів мають забезпечити ефективне виконання покладених на органи місцевого самоврядування функцій та завдань. У державах Європейського Союзу регіональні та місцеві органи влади здійснюють понад 2/3 усіх державних

інвестицій. Українські органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) під час формування місцевих бюджетів стикаються з рядом проблем, однією з яких є їх нестача або відсутність необхідного додаткового фінансування, що зі свого боку змушує місцеву владу вдаватися до запозичень на місцевому рівні, провадити пошук зовнішніх джерел фінансування. Як свідчить міжнародний досвід, місцеві запозичення є джерелом фінансового забезпечення розвитку ОМС та виступають потужним фінансовим інструментом, що дозволяє більш ефективно вирішувати поточні й довготермінові проблеми, пов'язані з фінансуванням бюджетних видатків. Проте здійснення місцевих запозичень, особливо в умовах бюджетної децентралізації, стикається із загрозою фінансових зловживань та розтрат. Це вимагає дослідження основних складових державного фінансового контролю за державними запозиченнями на місцевому рівні та пошуку напрямів підвищення їх дієвості. Отже, процес інтеграції України в ЄС потребує розбудови та реформування згідно з міжнародними стандартами державного фінансового контролю. Тому метою цієї статті є визначення концептуальних засад державного фінансового контролю за державними запозиченнями на місцевому рівні та напрямів його вдосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці державного фінансового контролю присвячені праці багатьох вітчизняних учених, зокрема: С. В. Бардаш [1], який вивчав його класифікацію; І. В. Басанцов [2], який досліджував критерії ефективності державного фінансового контролю; О. М. Воронкова, О. В. Ключка, Т. Д. Косова [23], які запропонували концептуальну модель фінансового контролю в умовах децентралізації; І. К. Дрозд, В. О. Шевчук [7], які комплексно розглядали систему державного фінансового контролю.

Дослідженням проблемних питань щодо місцевих запозичень займалися науковці, зокрема: О. В. Герасименко, Б. А. Карпінський [4], які надали визначення поняттю «місцеві запозичення»; Л. А. Олійник, М. А. Трусєєва [11], які досліджували проблемні питання розвитку місцевих

запозичень. М. М. Пастернак [12] вивчав сутність та особливості функціонування інститутів місцевих запозичень, а В. В. Покиньючерда та К. В. Копняк [15] досліджували проблеми, ризики та загрози фінансово-економічній безпеці країни, які пов'язані з неефективним управлінням державним боргом. А. В. Петриків [13] запропонував напрями та заходи з удосконалення системи місцевих запозичень в Україні та інші провідні науковці.

**Методи дослідження.** Методологічною основою роботи є загальнонаукові й спеціальні методи дослідження, пізнавальний потенціал яких направлено на досягнення мети статті. Дослідження базується на системному підході, використання якого зумовлено комплексністю об'єкта дослідження. Під час розкриття сутності поняття «місцеві запозичення» було використано методи узагальнення та наукової абстракції. Дослідження стану доходів місцевих бюджетів та місцевих запозичень проведено з використанням методів огляду та порівняльного аналізу. Для з'ясування видів, форм та напрямів використання місцевих запозичень, організаційно-правового забезпечення різних форм місцевих запозичень використано системно-структурний підхід. Особливості фінансового контролю за місцевими запозиченнями, повноважень та функцій відповідних органів фінансового контролю досліджено на основі системно-функціонального підходу.

Для візуалізації результатів аналізу використовувалися методи схематизації, а також табличного та графічного подання інформації. Методи узагальнення та екстраполяції було використано під час формування загальних висновків та пропозицій.

**Виклад основного матеріалу.** Зарубіжний досвід розбудови місцевого самоврядування засвідчує важливу роль місцевих запозичень у вирішенні поточних та довгострокових проблем у ході реалізації регіональних соціально-економічних програм. В Україні сьогодні місцеві громади не мають достатніх бюджетних коштів для фінансування капітальних витрат, зокрема у

сфері житлового будівництва, інженерно-транспортної інфраструктури, житлово-комунального господарства тощо. Відтак місцеві запозичення можуть стати додатковим джерелом фінансових ресурсів для реалізації регіональних інвестиційних проєктів та розвитку територіальних громад.

Поновлення реформи децентралізації влади, надання органам місцевого самоврядування більших повноважень повним обсягом не вирішили питання самофінансування місцевих громад, залишилася потреба в залученні істотних додаткових фінансових джерел. Такими джерелами виступають місцеві запозичення, що зі свого боку зумовлює потребу в організації належного державного фінансового контролю за їх залученням та використанням.

На сьогодні думки вчених на рахунок визначення поняття «місцеві запозичення» збігаються у трактуванні сутності, проте відрізняються у визначеннях форм. У таблиці 1 наведено авторські підходи до визначення поняття «місцеві запозичення».

Таблиця 1

**Авторські підходи до визначення поняття «місцеві запозичення»**

<b>Автор / Джерело</b>	<b>Визначення</b>
<b>1</b>	<b>2</b>
Бюджетний кодекс України [3]	це операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим, обласного чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим, обласного чи міського бюджету
Герасименко О. В. Карпінський Б. А. [4]	це грошові ресурси, що залучаються для безпосереднього фінансування капіталовкладень у місцеву інфраструктуру як для фізичних, так і для юридичних осіб, і для міжнародних фінансових організацій на основі укладених відповідних договорів, за якими виникають боргові зобов'язання місцевих органів влади
Олійник Л. А. [11]	це операції з отримання до міських бюджетів кредитів (позик) на умовах повернення, платності і строковості з метою фінансування цих бюджетів»
Пастернак М. М. [12]	це сукупність суспільних відносин, які виникають внаслідок виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій та завдань із залучення грошових коштів у місцевий бюджет
Петриків А. В. [13]	це один з основних інструментів фінансування програм і проєктів, що направлені на покращення соціально-економічного стану територіальної громади

1	2
Сунцова О. О. [22]	це операції, пов'язані з отриманням міським бюджетом коштів, внаслідок чого в органів місцевого самоврядування з'являються зобов'язання перед кредиторами

*Джерело: складено автором за [3, 4, 11, 12, 13, 22].*

За результатами аналізу визначень поняття «місцеві запозичення» бачимо, що деякі науковці визначають їх як боргові відносини між кредиторами та органами місцевого самоврядування для отримання останніми певних фінансових ресурсів. Інші вчені чітко визначають напрям використання фінансових ресурсів, наприклад розвиток місцевої інфраструктури. У деяких визначеннях відсутній акцент на цільовому використанні, натомість звертається увага на сам факт запозичення коштів до місцевих бюджетів. Тобто можна зробити висновок, що теоретичні та нормативні визначення поняття «місцеві запозичення» однакові за змістом, проте відрізняються формами та обсягом наповнення.

Переважає більшість науковців для розуміння місцевих запозичень використовують тільки одну їх форму – випуск облігацій місцевих позик, не надаючи увагу тому факту, що позики можуть бути надані фінансовими установами або бути позиками на покриття дефіциту бюджету. Так, А. Петриків запропонувала повну та найбільш точну класифікацію місцевих запозичень, які включають: облігації, банківський кредит та вексельні позики [13], яку наведено на рис. 1.

Облігаційна позика пов'язана з емісією облігацій, цінних паперів з терміном дії більше одного року, які найчастіше використовуються для фінансування довгострокових капіталовкладень й інвестицій. Банківський кредит у фінансових відносинах визначається як залучення позикових коштів (або засобів) з комерційного банку на умовах строковості, платності та зворотності. Вексельна позика передбачає емісію цінних паперів, таких як казначейські векселі та казначейські зобов'язання. Термін обігу векселів становить до одного року. Тому такі позики потрібні для фінансування

дефіциту бюджету поточного року і не використовується для інвестиційних цілей.



**Рис. 1. Види місцевих запозичень та напрями їх використання**

*Джерело: складено автором на основі [13].*

Так, у зв'язку з проголошеною Україною політикою євроінтеграції подальший розвиток місцевих фінансів має відбуватися виключно в рамках положень Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій визначено, що «для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу місцева влада має доступ до національного ринку капіталу в межах закону» [8]. За цією нормою місцеві запозичення є вкрай важливим джерелом, ресурси якого мають бути використані на інвестиційні цілі. Проведення реформи бюджетної децентралізації на сьогодні підвищило актуальність питання наповнення місцевих бюджетів та розширення повноважень місцевої влади.

Місцеві запозичення входять до неподаткових надходжень та розглядаються як додаткове фінансове джерело, яке збільшує ресурси суб'єкта запозичення. Цілі залучення позикових коштів специфічні, наприклад інвестиційні, які в подальшому передбачають отримання певного економічного ефекту, тобто деяких вигід від їх використання. Залучення таких коштів зумовлює витрати з їх обслуговування. Боргове фінансування потребує від місцевої влади розробки стратегічних планів розвитку та чітких цілей використання залучених коштів. Але таке фінансування пов'язане з певними ризиками, одним з яких є надмірне зростання боргового



навантаження, яке місцеві бюджети неспроможні обслуговувати (або зможуть обслуговувати за рахунок скорочення важливих соціальних витрат). Одним із способів мінімізувати такий ризик є законодавче регулювання місцевих запозичень.

Результати аналізу структури місцевих бюджетів України за останні п'ять років засвідчують тенденцію до зростання доходів місцевих бюджетів від податкових надходжень, натомість неподаткові надходження останні три роки зменшувалися. Потрібно зазначити, що у структурі доходів місцевих бюджетів неподаткові доходи не відіграють значної ролі (рис. 2). Проте саме неподаткові надходження включають запозичення, які використовуються як додаткове джерело фінансового забезпечення і які за певних умов можуть забезпечити економічний розвиток територіальної громади. Загалом позикові кошти в бюджетному процесі розглядаються як витрати розвитку, від яких у майбутньому очікується отримання певного економічного або соціального ефекту.



**Рис. 2. Структура доходів місцевих бюджетів у 2015–2020 рр., млн грн**

*Джерело: складено автором за даними [5].*

Муніципальне кредитування з 2013 до 2018 рр. в Україні було майже відсутнє. Це було зумовлено високою вартістю капіталу через кризові стани, недосконалістю та відсутністю відповідних регулюючих процедур,

залежністю місцевих бюджетів від центрального бюджету, низькою зацікавленістю кредиторів тощо.

Наша держава із середини 2015 року поступово почала виходити з кризи й активно розпочала впровадження реформ, зокрема бюджетної децентралізації. Це зі свого боку позитивно вплинуло на розвиток місцевих запозичень. До чинників, які сприяють залученню місцевих позик, відносять:

- зниження ставки рефінансування НБУ, яка становила 30 % річних у червні 2015 р., а в грудні 2020 року – 11 % [10];

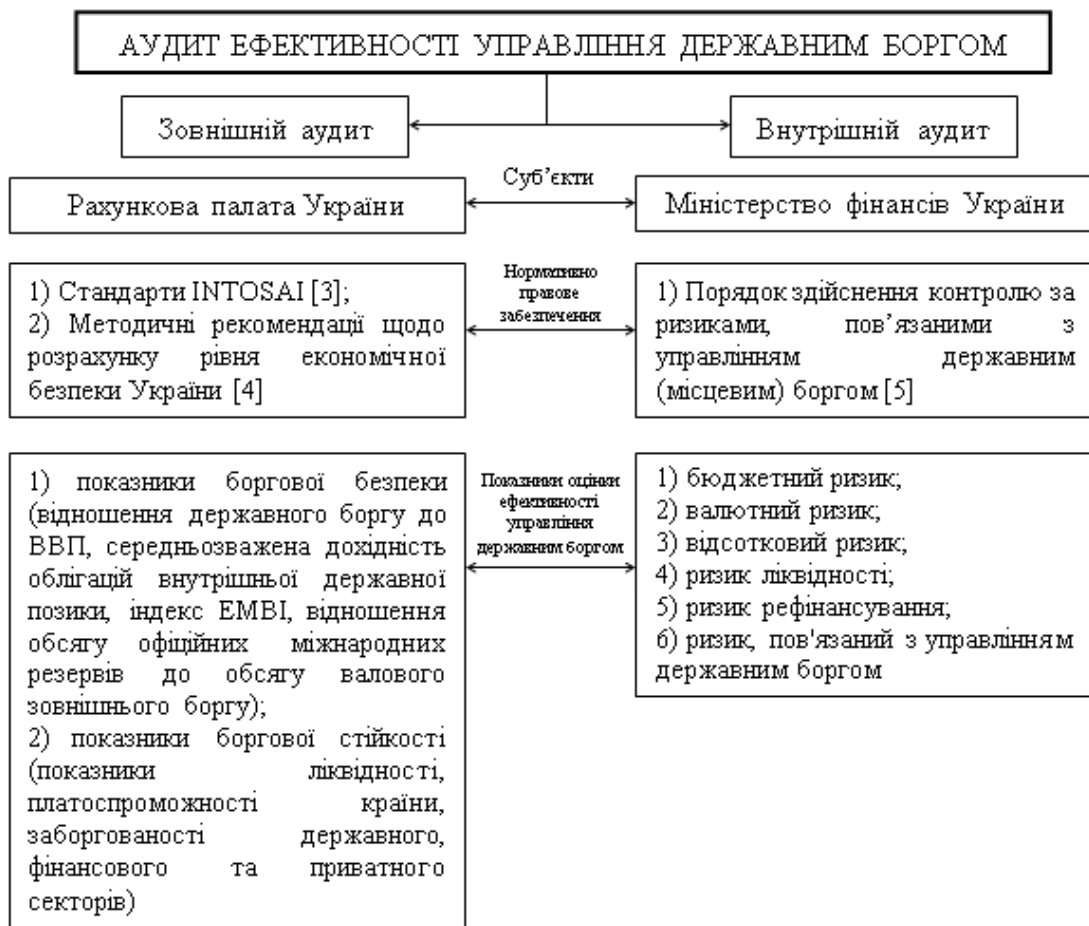
- проведення реформи бюджетної децентралізації, що сприяє покращенню ресурсного потенціалу місцевих органів влади та створенню сприятливих умов для пришвидшення об'єднання територіальних громад;

- реформа децентралізації влади супроводжується збільшенням ресурсної та технічної підтримки місцевої влади з боку донорів, що покращує фінансову спроможність муніципалітетів та дозволяє впроваджувати сучасні методи управління. На сьогодні таких програм і проєктів в Україні діє 27, вони спрямовані на підтримку децентралізації та збільшення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад [6].

Політика державних запозичень в Україні вирізняється розмитістю цілей та відсутністю системності, тому залучення додаткових позик не покращує економічне становище, а низька ефективність використання залучених ресурсів спричиняє підвищення боргової залежності держави. Така ситуація зумовлює потребу в удосконаленні державного фінансового контролю у сфері управління державним боргом, зокрема забезпеченні дієвого аудиту державного боргу. Такий аудит спрямований на оцінку ефективності використання державних запозичень шляхом аналізу основних економічних та бюджетних показників для визначення боргової стійкості та безпеки держави [14]. В умовах бюджетної децентралізації необхідно також дослідити на місцевому рівні організацію державного фінансового контролю за муніципальними запозиченнями.

Відповідно до чинного законодавства місцеві запозичення можуть здійснюватися в таких формах: випуск облігацій зовнішніх або внутрішніх; місцевих позик укладення договорів щодо отримання кредитів або позик. Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого територіальною громадою міста боргу (без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200 % (для міста Києва – 400 %) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. З метою ефективного управління місцевим боргом 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 територіальної громади міста, за умови дотримання граничного обсягу місцевого боргу на кінець бюджетного періоду. Місцевий фінансовий орган може залучати суб'єктів господарювання для надання агентських, консультаційних, рейтингових та інших послуг, необхідних для управління місцевим боргом, за рахунок коштів місцевого бюджету в межах бюджетних призначень на обслуговування місцевого боргу [9]. Контроль за випуском та обігом цінних паперів місцевої позики здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, а загальний нагляд у процесі розміщення та погашення облігацій місцевої позики провадить Міністерство фінансів України.

Відповідно до чинного законодавства в Україні провадиться зовнішній та внутрішній аудит ефективності управління державним боргом, вони здійснюються органами державного фінансового контролю та центральної виконавчої влади. Внутрішній аудит проводить Міністерство фінансів України, а зовнішній – Рахункова палата України. На рис. 3 подано систему аудиту ефективності управління державним боргом в Україні [16].



**Рис. 3. Система аудиту ефективності управління державним боргом України**

*Джерело: складено автором за даними [16].*

Міністерство фінансів України є суб'єктом внутрішнього аудиту ефективності управління державним боргом, який, відповідно до чинного законодавства, забезпечує формування та реалізовує боргову політику держави. Основний нормативний документ, яким керується Мінфін під час здійснення контрольних процедур та який визначає методологічні та організаційні засади здійснення контролю ефективності управління державним боргом, є Порядок здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом [21].

Мінфін під час проведення контрольних заходів за ризиками, які пов'язані з управлінням державним боргом, провадить:

- оцінку ризиків з метою їх мінімізації;
- операції з управлінням боргом;

– визначення оптимального співвідношення очікуваних витрат державного бюджету з управління боргом до ризиків.

Оцінка ризиків, які пов'язані з управлінням державним боргом, здійснюється шляхом проведення фінансового контролю за показниками валютного, боргового, відсоткового ризиків, ризиків рефінансування та ліквідності. Мінфін щорічно розробляє та затверджує на відповідний рік програму управління державним боргом, яку він має оприлюднити на офіційному сайті в місячний термін з початку відповідного бюджетного періоду. Програма управління державним боргом може піддаватися перегляду, коли виникають серйозні зміни у макроекономічній ситуації, на внутрішньому ринку державних цінних паперів та/або облігацій місцевих позик і світових ринках капіталу, бюджетно-податковій, грошово-кредитній та валютній політиці або з інших причин, які можуть ускладнювати чи унеможливити її виконання [18].

Міністерство фінансів України в термін не пізніше трьох місяців з дня закінчення бюджетного періоду готує звіт про виконання програми управління державним боргом за відповідний бюджетний період з подальшою публікацією його на своєму офіційному сайті. Звіт про виконання програми управління боргом включає в себе інформацію про:

- стан боргу на кінець звітного бюджетного періоду;
- ситуацію та основні тенденції на внутрішньому ринку державних цінних паперів та/або облігацій місцевих позик і світових ринках капіталу, суттєві зміни в макроекономічній ситуації за звітний бюджетний період;
- результати оцінки ризиків, пов'язаних з управлінням боргом, станом на кінець звітного бюджетного періоду;
- здійснення запланованих заходів і досягнення показників, визначених у програмі управління боргом, а також причини та обґрунтування відхилень таких показників [18].

Повна схема організації та здійснення внутрішнього аудиту ефективності управління державним боргом Міністерством фінансів України зображена на рис. 4.



**Рис. 4. Схема внутрішнього аудиту ефективності управління державним боргом**

*Джерело: складено автором за даними [15].*

Варто звернути увагу, що Постановою Кабінету Міністрів України від 12.02.2020 № 127 було створено Агентство з управління державним боргом України (далі – Боргове агентство), яке є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну бюджетну політику у сфері управління державним боргом та гарантованим державою боргом, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра

фінансів. Боргове агентство перейняло функції Мінфіну щодо реалізації державної бюджетної політики у сфері управління державним та гарантованим державою боргом [20].

Відповідно до чинного законодавства Агентство з управління державним боргом України здійснює також оперативний облік, контроль та аналіз показників державного боргу та гарантованого державою боргу, контроль за здійсненням платежів, пов'язаних з гарантованим державою боргом, узагальнення звітності за всіма операціями, пов'язаними з управлінням державним та гарантованим державою боргом [20].

Зовнішній аудит ефективності управління державним (місцевим) боргом провадить Рахункова палата України. Проведення оцінки заходів органів управління державним (місцевим) боргом є одним з головних завдань аудиту ефективності. Здійснення такої оцінки дозволяє визначати сильні та слабкі сторони щодо діяльності органів з управління державним (місцевим) боргом та на основі цього надавати пропозиції щодо вдосконалення заходів та діяльності цих органів.

У межах своїх повноважень Рахункова палата провадить зовнішній державний фінансовий контроль за:

- станом державного боргу та гарантованого державою боргу, порядком утворення, обслуговування і погашення таких боргів;
- дефіцитом (профіцитом) державного бюджету та джерелами фінансування державного бюджету;
- цільовим та ефективним використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету;
- дотриманням граничного обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу, а також виконанням плану заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог;

– відшкодуванням суб'єктами господарювання, які отримали кредити (позики) під державні гарантії, витрат державного бюджету, що виникли внаслідок виконання державою гарантійних зобов'язань перед кредиторами [19].

Європейський Союз для зміцнення системи управління державними фінансами на місцевому та регіональному рівнях започаткував проєкт «ЄС для підсилення державних фінансових систем місцевих урядів», місія якого полягала у «створенні спроможної, ефективної, прозорої та підконтрольної системи управління місцевими фінансами, яка зосереджена на досягненні стійких цілей в економіці та розвитку відповідно до урядових зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, та Стратегії управління державними фінансами України на 2017–2020 рр.» [21]. У звіті за Компонентом 3 Проєкту ЄС зазначено, що в цілому управління державним боргом на місцевому рівні відбувається на належному рівні. Проте потрібне подальше вдосконалення його методичного забезпечення. На виконання завдань Компоненти 3 цього проєкту та Стратегії управління державними фінансами України на 2017–2020 рр. Мінфіном було затверджено Методичні рекомендації щодо погодження обсягу та умов здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій. Ці Методичні рекомендації мали на меті сформулювати єдиний підхід до підготовки матеріалів для погодження обсягу та умов здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій для розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо здійснення запозичень та управління місцевим боргом [17].

**Висновки.** За результатами дослідження можна зробити висновок про безсистемність та неефективність політики державних запозичень в Україні, зокрема на місцевому рівні. Це призводить до того, що залучення додаткових позик не покращує економічне становище, а низька ефективність використання позичених ресурсів спричиняє підвищення боргової залежності держави та органів місцевого самоврядування. Така ситуація зумовлює необхідність визначення та удосконалення концептуальних засад державного



фінансового контролю у сфері управління державним боргом та місцевими запозиченнями.

Спираючись на наявні наукові підходи та усталену практику, у межах визначення зазначених концептуальних засад систематизовано поняття «місцеві запозичення», їх види, напрями використання, організаційно-правове забезпечення різних форм місцевих запозичень, зміст і напрями фінансового контролю за місцевими запозиченнями, відповідні повноваження та функції органів фінансового контролю.

Незважаючи на триваючий розвиток системи управління державним боргом на місцевому рівні, ключовим напрямом підвищення її ефективності є продовження виконання рекомендацій ЄС, які стосуються покращення державного фінансового контролю на місцевому рівні. Удосконалення державного фінансового контролю в умовах бюджетної децентралізації потребує чіткого розмежування та розподілу функцій органів контролю як на державному, так і на регіональному рівнях. Органи фінансового контролю в межах встановлених повноважень мають забезпечувати ефективне виконання своїх функцій на всіх стадіях управління місцевими запозиченнями. Це надасть можливість зменшити кількість перевірок та стимулювати залучення ефективних місцевих позик. Однією з основних умов належного державного фінансового контролю на регіональному рівні є законодавче розмежування повноважень органів фінансового контролю на всіх рівнях управління державним боргом та відсутність дублювання контрольних заходів.

Отже, унормування порядку державного фінансового контролю за місцевими запозиченнями на засадах чіткого розподілу функцій та повноважень органів контролю як на державному, так і на регіональному рівні є пріоритетним заходом для формування передумов для забезпечення фінансової стійкості та боргової безпеки України та її регіонів у довгостроковій перспективі.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бардаш С.В. Підходи до побудови концепції національної системи економічного контролю. Менеджмент: зб. наук. пр. 2009. Вип. 11. С. 5–15.
2. Басанцов І. В. Теоретичні і методичні основи оцінки ефективності державного фінансового контролю. *Вісник Сумського державного університету*. 2004. № 6 (65). С. 149–156.
3. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 27.11.2021).
4. Герасименко О. В., Карпінський Б. А. Фінансово-інвестиційний словник. Львів: Магнолія Плюс, 2005. 304 с.
5. Державна казначейська служба України / офіційний сайт. URL: <http://www.treasury.gov.ua> (дата звернення: 27.11.2021).
6. Децентралізація. Міжнародна співпраця / офіційний сайт. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua> (дата звернення: 27.11.2021).
7. Дрозд І. К., Шевчук В. О. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. Київ: ТОВ «Імекс – ЛТД», 2007. 304 с.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1995 р.) / офіційний переклад. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 27.11.2021).
9. Місцевий борг та місцевий гарантований борг. Міністерство фінансів України / офіційний сайт. URL: <https://mof.gov.ua/uk/miscevij-borg-ta-miscevij-garantovanij-borg-osn-inf> (дата звернення: 27.11.2021).
10. Національний банк України / офіційний сайт. URL: <https://bank.gov.ua> (дата звернення: 27.11.2021).
11. Олійник Л. А., Трусєєва М. А. Стан і проблеми розвитку місцевих запозичень в Україні. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Економіка, аграрний менеджмент, бізнес*. 2014. Вип. 200 (3). С. 237–242.

12. Пастернак М. М. Місцеві позики як інструмент фінансування соціально-економічних програм органів місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.04.01. Ірпінь, 2001. 27 с.

13. Петриків А. В. Напрями та заходи з удосконалення системи місцевих запозичень в Україні. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2013. № 1. С. 213–227.

14. Покиньчерода В. В. Performance audit of Ukrainian debt management: organization and methodology. *Ефективна економіка*. 2018. № 9. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua> (дата звернення: 27.11.2021).

15. Покиньчерода В. В., Копняк К. В. Організація аудиту ефективності управління державним боргом. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. 2020. № 4. URL: [http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/4\\_2020/80.pdf](http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/4_2020/80.pdf) (дата звернення: 27.11.2021).

16. Покиньчерода В. В. Організаційно-методичні аспекти аудиту ефективності управління державним боргом. *Облік, контроль і аналіз в управлінні підприємницькою діяльністю*: зб. наук. пр. VII Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., 27 берез. 2019 р.: у 2-х ч. Ч. I. Вінниця: ВРВ ВТЕІ КНТЕУ, 2019. С. 40–43.

17. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо погодження обсягу та умов здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій: наказ Міністерства фінансів України від 30.09.2021 № 532. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7\\_532\\_%D0%B2%D1%96%D0%B4\\_30\\_09\\_2021.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7_532_%D0%B2%D1%96%D0%B4_30_09_2021.pdf) (дата звернення: 27.11.2021).

18. Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 27.11.2021).

19. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення: 27.11.2021).

20. Про утворення Агентства з управління державним боргом України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.02.2020 № 127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2020-%D0%BF> (дата звернення: 16.04.2020).

21. Проєкт Європейського Союзу та Міністерства фінансів України «ЄС для підсилення державних фінансових систем місцевих урядів» LOGICA». Децентралізація. Міжнародна співпраця / офіційний сайт. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/logica> (дата звернення: 27.11.2021).

22. Сунцова О. В. Місцеві фінанси: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 488 с.

23. Kosova T., Voronkova O., Kliuchka O., & Kostynets I. (2021). FINANCIAL CONTROL IN THE SYSTEM OF BUDGETARY SECURITY OF THE STATE AND REGIONS UNDER DECENTRALIZATION CONDITIONS IN UKRAINE. *Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice*, 1(36), 140–148. DOI: <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v1i36.227684>

## References

1. Bardash S. V. (2009). Pidkhody do pobudovy kontseptsiyi natsional'noyi systemy ekonomichnoho kontrolyu [Approaches to the concept of building a national system of economic control]. *Menedzhment*, 11, 5–15 [in Ukrainian].

2. Basantsov, I. V. (2004). Teoretychni i metodychni osnovy otsinky efektyvnosti derzhavnoho finansovoho kontroliu [Theoretical and methodical foundations for assessing the effectiveness of state financial control]. *Visnyk Sumskoho derzhavnoho universytetu. Seriya Ekonomika*, 6(65), 149–156.

3. Biudzhetni kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy № 2456-VI (2010, 8 July), URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (accessed 27 November 2021).

4. Herasymenko, O. V., Karpinskyi, B. A. (2005). Finansovo-investytsiinyi slovnyk [Financial and investment dictionary]. Lviv: Mahnoliia Plius, 304 p.
5. Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy / ofitsiinyi sait. URL: <http://www.treasury.gov.ua> (accessed 27 November 2021).
6. Decentralizacija. Mizhnarodna spivpracja / ofitsiinyi sait. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua> (accessed 27 November 2021).
7. Drozd, I. K., Shevchuk, V. O. (2007). Derzhavnyi finansovy kontrol [State financial control]. Kyiv: TOV «Imeks – LTD» [in Ukrainian].
8. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia [European Charter of Local Self-Government] (m. Strasburh, 15 October 1995) / ofitsiinyi pereklad. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (accessed 27 November 2021).
9. Mistsevyi borh ta mistsevyi harantovanyi borh [Local debt and local guaranteed debt]. Ministerstvo finansiv Ukrainy / ofitsiinyi sait. URL: <https://mof.gov.ua/uk/miscevij-borg-ta-miscevij-garantovaniy-borg-osn-inf> (accessed 27 November 2021).
10. Natsionalnyi bank Ukrainy / ofitsiinyi sait. URL: <https://bank.gov.ua> (accessed 27 November 2021).
11. Oliinyk, L. A., Trusieieva, M. A. (2014). Stan i problemy rozvytku mistsevykh zapozychen v Ukraini [State and problems of local borrowing development in ukraine]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy. Serii: Ekonomika, ahrarnyi menedzhment, biznes.* [National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine: Economy, agricultural management, business]. Vol. 200 (3). 237–242 pp.
12. Pasternak, M. M. (2001). Mistsevi pozyky yak instrument finansuvannia sotsialno-ekonomichnykh prohram orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Local loans as a tool for financing the socio-economic programs of local governments]: abstract. diss. cand. econom. Sciences: Special. 04/08/01 «Finance, Money and Credit». Irpin. 27 p.

13. Petrykiv, A. V. (2013). Napriamy ta zakhody z udoskonalennia systemy mistsevykh zapozychen v Ukraini [Directions and measures to improve the system of local borrowing in Ukraine]. *Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia* [Scientific research on state and municipal administration.]. Vol. 1. Pp. 213–227.

14. Pokynchereda, V. V., (2018). Performance audit of Ukrainian debt management: organization and methodology. *Efektivna ekonomika [Efficient economy]*, vol. 9, URL: <http://www.economy.nayka.com.ua> (accessed 27 November 2021).

15. Pokynchereda, V. V., Kopniak, K. V. (2020). Orhanizatsiia audytu efektyvnosti upravlinnia derzhavnym borhom [Organization of performance audit of public debt management]. *Efektivna ekonomika [Efficient economy]*, Vol. 4. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/4\\_2020/80.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/4_2020/80.pdf) (accessed 27 November 2021).

16. Pokynchereda V. V. Orhanizatsiino-metodychni aspekty audytu efektyvnosti upravlinnia derzhavnym borhom [Organizational and methodological aspects of the audit efficiency of public debt management]. *Oblik, kontrol i analiz v upravlinni pidpriemnytskoiu diialnistiu: zb. nauk. pr. VII Vseukr. nauk.-prakt. Internet-konf., 27 berez. 2019 r.: u 2-kh ch. Ч. I. Vinnytsia: VRV VTEI KNTEU, 2019. Pp. 40–43.*

17. Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo pohodzhennia obsiahu ta umov zdiisnennia mistsevykh zapozychen i nadannia mistsevykh harantii: nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy № 532 (2021, 30 September) URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7\\_532\\_%D0%B2%D1%96%D0%B4\\_30\\_09\\_2021.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7_532_%D0%B2%D1%96%D0%B4_30_09_2021.pdf) (accessed 27 November 2021).

18. Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia kontroliu za ryzykamy, poviazanymy z upravlinniam derzhavnym (mistsevym) borhom: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 815 (2012, 01 August). URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (accessed 27 November 2021).

19. Pro Rakhunkovu palatu: Zakon Ukrainy № 576-VIII (2015, 02 July). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (accessed 27 November 2021).
20. Pro utvorennia Ahentstva z upravlinnia derzhavnym borhom Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 127 (2020, 12 February). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2020-%D0%BF> (accessed 27 November 2021).
21. Proekt Yevropeiskoho soiuzu ta Ministerstva finansiv Ukrainy «IeS dlia pidsylennia derzhavnykh finansovykh system mistsevykh uriadiv» LOGICA». Detsentralizatsiia. Mizhnarodna spivpratsia / ofitsiinyi sait URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/logica> (accessed 27 November 2021).
22. Suntsova O.V. Mistsevi finansy [Local finances]: navch. posib. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury, 2010. 488 p.
23. Kosova T., Voronkova O., Kliuchka O., & Kostynets I. (2021). FINANCIAL CONTROL IN THE SYSTEM OF BUDGETARY SECURITY OF THE STATE AND REGIONS UNDER DECENTRALIZATION CONDITIONS IN UKRAINE. *Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice*, 1(36), 140–148. DOI: <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v1i36.227684>

*Стаття надійшла до редколегії 29 липня 2022 року*