

DOI: <https://doi.org/10.32782/2308-1988/2024-49-15>

УДК 336.15, 336.3

Коблик Ігор Ігорович

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник
відділу регіональної фінансової політики,
Державна установа «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долишнього Національної академії наук України»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8607-6262>

Ihor Koblyk

State Institution "M.I. Dolishniy Institute
of Regional Research of the National Academy of Sciences of Ukraine"

**МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ БОРГОВОЇ ПОЛІТИКИ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД****MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF DEBT POLICY
OF TERRITORIAL COMMUNITIES**

Анотація. Основним завданням дослідження є з'ясування важливості проведення боргової політики для розвитку територіальних громад. При розгляді наукових досліджень визначено підходи, з точки зору яких вчені досліджували роль боргової політики та її вплив на соціально-економічний розвиток громад. Встановлено, що основна мета боргової політики територіальних громад полягає в забезпеченні фінансової стабільності та розвитку, сприяючи ефективному використанню боргових ресурсів для задоволення потреб населення громади та підтримки соціально-економічного зростання, з урахуванням прозорості, відповідальності та довгострокової фінансової стійкості громади. З'ясовано, що боргова політика територіальних громад є комплексним завданням, яке вимагає цілеспрямованого вибору механізму її проведення. Визначено механізм реалізації боргової політики та основні його елементи, які функціонують автономно, однак одночасно вони є складовою частиною цілісного механізму і взаємозв'язок цих елементів вимагає постійної координації їхнього функціонування.

Ключові слова: боргова політика, стратегія боргової політики, місцеві запозичення, управління місцевим боргом, функції боргової політики.

Summary. The main goal of the research is to clarify the importance of implementing debt policy for the development of territorial communities. In reviewing scientific studies, approaches have been identified through which scholars have investigated the role of debt policy and its impact on the socio-economic development of communities. It has been established that among the main approaches of scholars regarding the role of debt policy are: economic approach, risk management approach, social approach, innovative approach, and environmental approach. A definition of the debt policy of territorial communities is provided, under which it should be understood as a set of strategies and measures that define the principles, conditions for attracting and using financial resources borrowed by local self-government bodies, as well as managing the formed debt obligations, aimed at effectively addressing territorial tasks and achieving socio-economic development at the local level. It has been found that the main goal of the debt policy of territorial communities is to ensure financial stability and development, promoting the effective use of debt resources to meet the needs of the community's population and support socio-economic growth, taking into account transparency, accountability, and long-term financial stability of the community. It has been clarified that the debt policy of territorial communities is a complex task that requires a targeted selection of mechanisms for its implementation. The mechanism for implementing debt policy is defined as a system of interconnected stages, strategies, and instruments aimed at attracting, managing, and using the debt resources of a territorial community. This mechanism includes defining the process of borrowing, choosing optimal financial instruments, risk management, monitoring, and reporting on the use of debt funds. It has been researched that the mechanism for implementing debt policy includes a complex of measures and elements aimed at attracting and managing debt resources. It is important to note that each of the elements of the mechanism for implementing debt policy operates autonomously but simultaneously is a component of the integral mechanism, and the interaction of these elements requires constant coordination of their functioning.

Keywords: debt policy, debt policy strategy, local borrowing, local debt management, functions of debt policy.

Постановка проблеми. Боргова політика територіальних громад є важливим інструментом забезпечення їх фінансової стійкості та розвитку. Вона має ґрунтуватися на чітких принципах та механізмі реалізації, що дозволить ефективно використовувати запозичені кошти та мінімізувати ризики, пов'язані з борговими зобов'язаннями. Дослідження механізму реалізації боргової політики є важливим для розуміння вибору оптимальних стратегій управління запозиченими коштами. Вивчення цієї проблематики допоможе розробити ефективні методи контролю за використанням боргових коштів, забезпечить стабільність та фінансову стійкість громад, а також сприятиме створенню сприятливих умов для розвитку їхньої інфраструктури та соціальних програм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В економічній літературі дослідженням боргової політики та її впливу на соціально-економічний розвиток громад здійснювались з точки зору таких підходів: економічний підхід розглядали Дж. Бордофф, Дж. Фурман, Р. Е. Рубін, Е. Глейзер [1]; Р. Шиллер [2] обґрунтовував важливість підходу управління ризиками; Дж. К. Гелбрейт [3] та Р. Інман [4] розглядали значення соціального підходу; інноваційний підхід досліджували П. Ромер [5] та М. Портер [6]; екологічний підхід виокремлювали Дж. Бойд [7], В. Нордхаус [8], А. Левіт [9]. Науковці мають різні підходи та точки зору щодо важливості та впливу боргової політики органів місцевого самоврядування на стан та розвиток громад, однак залишається важливим аспектом виокремлення механізму реалізації боргової політики.

Мета статті полягає у дослідженні механізму реалізації боргової політики громад, визначенні заходів та елементів, які лежать в її основі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Боргова політика територіальних громад призначена для вирішення проблем, пов'язаних з дисбалансом між доходами та витратами бюджету, шляхом пошуку додаткових та альтернативних джерел фінансування розвитку. Головними причинами застосування боргової політики на рівні громад є недостатність запланованих власних доходів для забезпечення фінансування довгострокових соціально-економічних програм та проектів розвитку.

Боргову політику територіальних громад слід розглядати, як сукупність стратегій та заходів, які визначають принципи, умови залучення та використання фінансових ресурсів, що були запозичені органами місцевого самоврядування, а також управління утвореними борговими зобов'язаннями, з метою ефективного вирішення територіальних завдань та досягнення соціально-економічного розвитку на місцевому рівні. Ця політика включає в себе визначення конкретної мети та цілей, обсягів фінансування, джерел залучення коштів, строків

погашення та умов запозичення, стратегії управління ризиками та раціональне використання запозичених коштів для забезпечення сталого розвитку та підвищення якості життя громадян з урахуванням потреб та особливостей в конкретній територіальній громаді.

Мета боргової політики територіальних громад полягає в забезпеченні фінансової стабільності та розвитку, сприяючи ефективному використанню боргових ресурсів для задоволення потреб населення громади та підтримки соціально-економічного зростання, з урахуванням прозорості, відповідальності та довгострокової фінансової стійкості. Боргова політика територіальних громад є комплексним завданням, яке вимагає цілеспрямованого вибору механізму її проведення (рисунки 1).

Механізм реалізації боргової політики – це система взаємопов'язаних етапів, стратегій та інструментів, спрямованих на залучення, управління та використання боргових ресурсів територіальної громади. Цей механізм включає в себе визначення процесу здійснення запозичень, вибір оптимальних фінансових інструментів, управління ризиками, моніторинг та звітність за використанням боргових коштів.

Механізм реалізації боргової політики включає в себе комплекс заходів та елементів, спрямованих на залучення та управління борговими ресурсами. Важливо відзначити, що кожен з елементів механізму реалізації боргової політики діє автономно, проте одночасно є складовою частиною цілісного механізму і взаємозв'язок цих елементів вимагає постійної координації їхнього функціонування.

Механізм реалізації боргової політики є сукупністю заходів, які забезпечують виконання її функцій. Функції боргової політики громад представляють собою ключові завдання та обов'язки, які виконуються для забезпечення ефективності та успішності цього процесу (табл. 1).

Ці функції є необхідними для ефективного впровадження боргової політики територіальних громад і гарантують раціональне використання фінансових ресурсів.

Реалізація боргової політики є складним та різностороннім процесом, на який впливають чинники внутрішнього і зовнішнього середовища.

До чинників внутрішнього середовища відносять:

1. Фінансовий стан громади: рівень доходів та витрат громади визначає фінансову спроможність та здатність брати участь у боргових операціях.

2. Економічний розвиток: ступінь економічного зростання та стабільність ринкових умов можуть впливати на рішення щодо залучення боргових ресурсів.

3. Управління фінансами: ефективність та прозорість управління фінансами територіальної громади є важливими для успішної реалізації боргової політики.

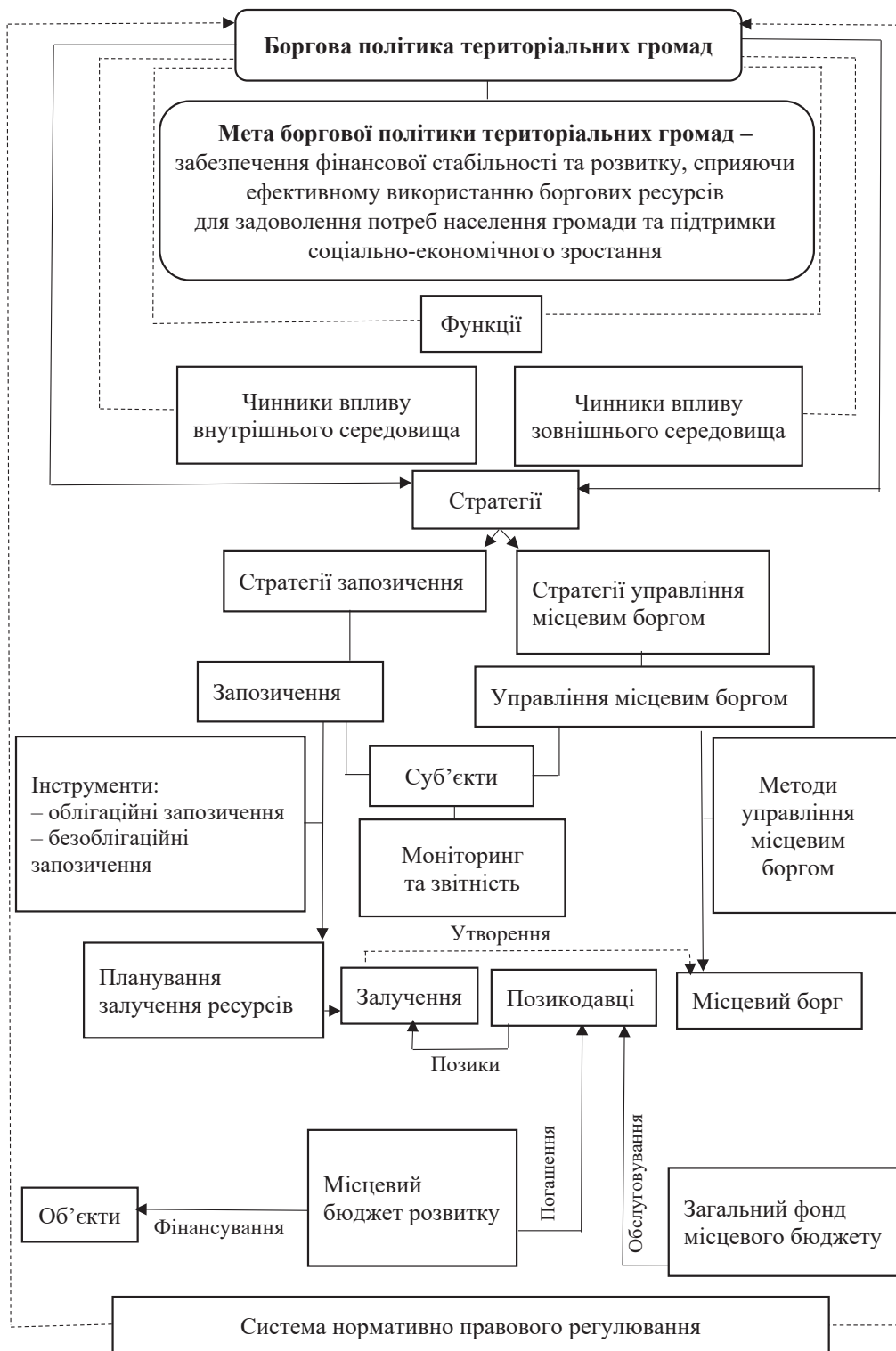


Рисунок 1 – Механізм реалізації боргової політики територіальних громад в Україні

Джерело: авторська розробка

4. Ступінь довіри до виконавчої влади територіальної громади.

До чинників зовнішнього середовища відносять:

1. Ринкові умови: стан фінансових ринків, рівень процентних ставок та доступність кредитів впливають на вартість запозичень.

2. Економічна кон'юнктура: зовнішні економічні та фінансові умови, такі як світова економічна стабільність чи рецесія, можуть впливати на умови запозичення.

3. Кредитний рейтинг: може визначати здатність отримати більш вигідні умови на ринку позикового капіталу.

Таблиця 1 – Функції боргової політики територіальних громад

Функція	Зміст
Стратегічна функція	полягає в розробці та впровадженні відповідних боргових стратегій і визначає стратегічний підхід до управління фінансами громади, визначаючи цілі та принципи залучення та використання боргових ресурсів у відповідності з стратегічними напрямками розвитку та потребами громади
Фінансова функція	полягає в залученні позикових ресурсів в бюджет розвитку громад з метою фінансування проектів та програм розвитку
Управлінська функція	визначає систему управлінських принципів та процедур, спрямованих на здійснення запозичень, їх раціональне та відповідальне використання, управління утвореними борговими зобов'язаннями
Економічна функція	визначає сукупність стратегій, які регулюють використання запозичень для стимулювання економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності громади
Інформаційна функція	полягає в систематичному зборі, аналізі, обробці та поширенні інформації, що стосується фінансових аспектів та управління борговими зобов'язаннями
Інтегрована функція	визначає участь громади у фінансових відносинах та взаємодію з міжнародними та національними кредиторами, а також реалізацією проектів та стратегій, що сприяють інтеграції громади у світову та регіональну економічну систему

Джерело: авторська розробка

4. Правове середовище: законодавче регулювання процесів реалізації боргової політики може впливати на умови та обмеження щодо залучення боргових коштів.

В процесі реалізації боргової політики територіальних громад, важливе значення має вибір боргових стратегій, які залежать від різноманітних чинників. Можна виділити кілька видів стратегій, які визначають підходи до залучення та управління борговими ресурсами та використовуються в залежності від поточного фінансового стану та боргової стійкості громади (табл. 2).

Ці стратегії можуть використовуватися окремо чи комбінуватися в залежності від потреб, стану розвитку та фінансових цілей громади.

Етапи проведення боргової політики територіальних громад є важливими для систематичного та ефективного управління борговими ресурсами та забезпечення сталого розвитку, які включають:

1. Аналіз фінансового стану громади: оцінка поточного фінансового стану громади, визначення потреб у фінансуванні та ідентифікація проектів, які вимагають додаткового фінансування.

2. Підготовка та реалізація проектів: розгляд та аналіз пріоритетних проектів, які потребують фінансування.

3. Визначення потреб у фінансуванні: конкретизація обсягів та джерел фінансування.

4. Узгодження з органами державної влади: здійснення взаємодії та узгодження планів з органами державної влади та іншими зацікавленими сторонами відповідно до норм чинного законодавства.

5. Вибір інструментів фінансування та визначення умов: встановлення найбільш ефективних та придатних інструментів боргового фінансування (облігаційні, безоблігаційні запозичення) і визначення умов, на яких залучаються позикові ресурси (термін, процентна ставка, валюта).

Таблиця 2 – Види стратегій боргової політики територіальних громад

Види стратегій	Особливості стратегії	Мета стратегії
Консервативна стратегія	зосереджена на обмеженні обсягів запозичень та уникненні великих боргових зобов'язань	зниження ризиків і забезпечення фінансової стабільності
Стратегія розвитку	активне залучення боргового капіталу для фінансування важливих для громади соціально-економічних програм та проектів розвитку	стимулювання інвестицій та економічного росту
Стратегія диверсифікації	запозичення коштів з різних джерел, в різних валютах та формах	зменшення ризику та диверсифікація джерел фінансування
Стратегія реструктуризації	перегляд структури боргу для пристосування його до зміни економічних умов чи фінансового стану громади	забезпечення більшої гнучкості та ефективності управління борговими ресурсами
Стратегія рефінансування	переоцінка та заміщення існуючих боргів більш вигідними умовами	зменшення витрат на обслуговування боргових зобов'язань
Стратегія оптимізації боргового портфеля	активний моніторинг та управління наявними видами боргових інструментів та їх оптимізація	максимізація вигоди та мінімізація ризиків через ефективне управління борговим портфелем

Джерело: авторська розробка

6. Процедура залучення боргових ресурсів: проведення необхідних процедур для запозичення кредитних ресурсів або емісії цінних паперів.

7. Процес спрямування запозичених коштів: спрямування запозичених ресурсів в бюджет розвитку громади та їх розподілення для фінансування визначених програм та проєктів.

8. Управління місцевим боргом: впровадження системи управління, обліку та контролю за використанням боргових коштів, їх обслуговуванням та погашенням.

9. Контроль та аналіз: постійний моніторинг ефективності боргової політики, аналіз ризиків та вжиття заходів для їх зменшення.

10. Звітність та прозорість: надання звітів та інформації громадськості про використання фінансових ресурсів, забезпечення прозорості та відповідальності.

Важливе значення в механізмі реалізації боргової політики територіальних громад є вибір інструментів залучення позикових коштів, який повинен здійснюватися з урахуванням таких факторів, як: фінансові можливості громади; цілі здійснення запозичень; ризики, пов'язані з використанням певного виду інструмента запозичення. Основними видами боргових інструментів є: облігаційні та безоблігаційні запозичення, які мають свої класифікаційні ознаки.

Механізм реалізації боргової політики територіальних громад включає широкий спектр учасників, які можна класифікувати на об'єкти та суб'єкти.

Об'єктами боргової політики територіальних громад є:

1. Проєкти та програми розвитку: інфраструктурні об'єкти, соціальні програми, економічні та екологічні ініціативи, які потребують фінансування.

2. Місцевий бюджет: бюджет громади, який є джерелом обслуговування і погашення запозичень.

3. Фінансові ресурси, які залучені шляхом запозичень.

Суб'єктами боргової політики територіальних громад виступають:

1. Позикоотримувач: органи місцевого самоврядування, які приймають та реалізують рішення щодо залучення боргових ресурсів та їхнього використання.

2. Позикодавець: державні органи влади (Міністерство фінансів України), банки, міжнародні та вітчизняні фінансові установи, фізичні та юридичні особи, установи та організації.

3. Державні органи влади, які здійснюють нормативно-правове регулювання реалізації боргової політики: Президент України, ВРУ, КМУ, Міністерство фінансів України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

4. Державні установи, які супроводжують процес реалізації боргової політики: Національний депозитарій України, Міністерство фінансів Укра-

їни, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

5. Організації, які супроводжують процес реалізації боргової політики: національні та міжнародні рейтингові агентства, фондові біржі.

6. Громадські організації та громадяни, які беруть участь у процесі планування та контролю за рішеннями виконавчих органів місцевого самоврядування стосовно процесу реалізації боргової політики.

Методи управління місцевим боргом є складовою частиною механізму боргової політики, вони мають декілька класифікаційних ознак:

1. Залежно від цілей управління боргом виділяють:

– Оптимізація структури місцевого боргу та мінімізація витрат на його обслуговування:

– конверсія – зміна умов боргового зобов'язання, зокрема, строку погашення, відсоткової ставки, валюти тощо.

– уніфікація – об'єднання декількох боргових зобов'язань в одне, що дозволяє спрощувати управління боргом.

– відстрочення погашення – перенесення терміну погашення боргу.

– Мінімізації ризиків, пов'язаних з місцевим боргом:

– консолідація – об'єднання декількох боргових зобов'язань в одне, що дозволяє зменшити загальне боргове навантаження.

– анулювання позики – припинення дії боргового зобов'язання.

2. Залежно від етапів управління боргом виділяють:

– Методи формування місцевого боргу – спрямовані на визначення потреби в місцевих запозиченнях, розробку умов запозичень та їх здійснення.

– Методи обслуговування місцевого боргу – спрямовані на своєчасне здійснення платежів за місцевим боргом.

– Методи погашення місцевого боргу – спрямовані на поетапне повернення коштів, отриманих внаслідок місцевих запозичень.

3. Залежно від суб'єкта управління боргом виділяють:

– Методи управління місцевим боргом, які здійснюються органами місцевого самоврядування – спрямовані на розробку та реалізацію політики управління місцевим боргом, здійснення операцій з місцевим боргом.

– Методи управління місцевим боргом, які здійснюються центральними органами влади – спрямовані на регулювання ринку місцевих запозичень, надання фінансової підтримки місцевим бюджетам для погашення місцевого боргу.

– Методи управління місцевим боргом, які здійснюються органами місцевого самоврядування – спрямовані на розробку та реалізацію політики управління місцевим боргом, здійснення операцій з місцевим боргом.

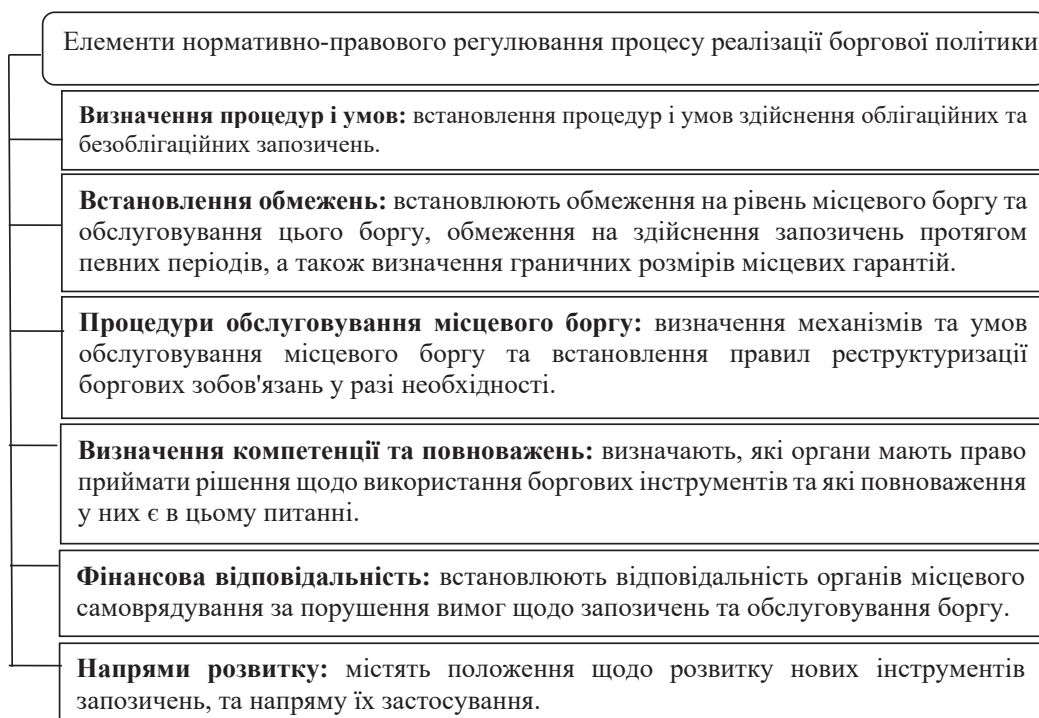


Рисунок 2 – Елементи нормативно-правового регулювання процесу реалізації боргової політики

Джерело: авторська розробка

Важливим аспектом при здійсненні боргової політики є регулювання процесу її реалізації, який ґрунтується на дотриманні чинних нормативно-правових актів: Бюджетного кодексу України, Законів України, Постанов Кабінету Міністрів України, Наказів Міністерства фінансів України, Рішень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Вони утворюють систему нормативно-правового регулювання, яка забезпечує правову основу для здійснення операцій пов'язаних з залученням позикових коштів, формування місцевого боргу та процесом обслуговування і погашення боргових зобов'язань. Чинна в Україні система нормативно-правового регулювання процесу реалізації боргової політики здійснюється на певних умовах, підставах та принципах. Загальна характеристика таких нормативно-правових актів включає такі елементи (рисунок 2).

Дана система нормативно-правових документів створена для регулювання процедур, умов, обмежень, порядку здійснення запозичень та управління борговими процесами територіальних громад.

Важливо відзначити, що кожен з елементів механізму реалізації боргової політики функціо-

нує незалежно, але одночасно є невід'ємною частиною єдиного механізму. Взаємозв'язок елементів механізму боргової політики визначає успішність її реалізації та впливає на фінансову стійкість територіальних громад в комплексі. Кожен етап цього механізму, від визначення стратегії до контролю за виконанням зобов'язань, взаємопов'язаний і відіграє свою роль у забезпеченні ефективного управління борговим капіталом. Розгляд елементів в комплексі є ключовим для забезпечення гармонійності та взаємодії між ними.

Висновки. Боргова політика територіальних громад є важливою для фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку громад. А механізм реалізації боргової політики визначає не лише способи її впровадження, а й є визначальним компонентом забезпечення ефективного залучення, використання боргових ресурсів та управління місцевим боргом для досягнення стратегічних цілей розвитку територіальних громад. Механізм не лише гарантує сталість виконання фінансових зобов'язань, але й сприяє прозорості та відповідальності в управлінні борговим капіталом.

Список використаних джерел:

1. Altman R., Bordoff J., Furman J. and Rubin R. (2008) Path to Prosperity: An Economic Strategy to Achieve More Broadly Shared Growth, The Brookings Institution, Available at: https://www.hamiltonproject.org/wp-content/uploads/2023/01/Path_to_Prosperty.pdf
2. Shiller R. J. (2015) Irrational Exuberance. Princeton University Press, USA. Available at: https://www.researchgate.net/publication/305358091_Irrational_Exuberance_Revised_and_Expanded_Third_Editio

3. Galbraith J. (January/February 2023) The Debt Ceiling, Once More, with Feeling. Vol. 58, no. 1. Available at: <https://www.intereconomics.eu/pdf-download/year/2023/number/1/article/the-debt-ceiling-once-more-with-feeling.html>
4. Inman R. (January/February 2023) Transfers and Bailouts: Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline. *Constitutional Political Economy*, no. 12(2), pp. 141–160. Available at: https://www.researchgate.net/publication/226978191_Transfers_and_Bailouts_Institutions_for_Enforcing_Local_Fiscal_Discipline
5. Romer P., Bloom N., and other (2013) A Trapped-Factors Model of Innovation. *American Economic Review*. *American Economic Review*, vol. 103(3), pp. 208–213. Available at: https://www.researchgate.net/publication/270638978_A_Trapped-Factors_Model_of_Innovation
6. Porter M and Kramer M. (2007) Strategy & Society The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility. *Harvard Business Review*. Available at: <https://hazrevista.org/wp-content/uploads/strategy-society.pdf>
7. Boyd J. (2002) Financial Responsibility for Environmental Obligations: Are Bonding and Assurance Rules Fulfilling Their Promise? 20 *Research in Law and Economics*. Available at: <https://ideas.repec.org/p/rff/dpaper/dp-01-42.html>
8. Nordhaus W. D. (2017) Evolution of Assessments of the Economics of Global Warming: Changes in the DICE model, 1992–2017. *Climatic Change*, vol. 148 (4), pp. 623–640.
9. Levitt A. (2022) Climate Change & Muni Bond Insurance. Available at: <https://www.municipalbonds.com/bond-insurance/climate-change-and-muni-bond-insurance>

Стаття надійшла до редакції 04.04.2024