

Лубкей Н.П.

К.е.н., доцент кафедри фінансів

РОЗВИТОК МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ В УКРАЇНІ:

ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМАТИКА

В умовах гострого дефіциту фінансових ресурсів місцевих бюджетів в Україні, коли переважаюча частка їх видатків – це поточні видатки, важливим питанням є пошук альтернативних джерел надходжень до бюджетів місцевого самоврядування, що б дозволило збільшити обсяг капітальних видатків місцевих бюджетів та вирішити нагальні проблеми місцевого значення. Серед таких альтернативних джерел надходжень варто відзначити місцеві позики.

Зазвичай залучення кредитних ресурсів органами місцевого самоврядування вирішує не лише проблему дефіциту бюджетних коштів, а й виступає ефективним засобом фінансування інвестиційних проектів. Адже “золоте правило” кредитування, якого практично завжди дотримується місцева влада при здійсненні місцевих запозичень, передбачає інвестиційне спрямування позик.

Низький рівень розвитку інституту комунального кредиту в Україні, неефективність реалізації функцій місцевого самоврядування у зв'язку з гострим дефіцитом фінансових ресурсів на місцевому рівні обумовлюють необхідність дослідження проблем здійснення місцевих запозичень. Серед вітчизняних вчених, які у своїх наукових працях розглядають питання комунального кредиту та місцевих позик, – І. Бураковський, Т. Вахненко, Д. Гриджук, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, А. Лучка, Б. Малиняк, В. Падалка, В. Погасій, В. Руденко та ін.

Дослідження еволюції системи місцевих запозичень в Україні упродовж періоду її незалежності, із визначенням проблемних моментів на кожному етапі розвитку, дозволить з'ясувати перспективи становлення ефективної сфери комунального кредиту та важливі акценти, на які слід

звернути увагу при формуванні державною стратегії розвитку муніципальних позик на сучасному етапі.

У процесі розвитку системи місцевих запозичень в Україні можна виділити такі основні етапи [1, с. 83]:

- I етап – початок формування системи місцевих запозичень в Україні (1991 – 1995 рр.). У цей період проходить становлення вітчизняного ринку субнаціональних запозичень. У 1995 р. вперше за часів незалежності України відбувається випуск та розміщення облігацій місцевих позик Черкаською міською радою на суму 577,6 тис. грн. [5, с. 27].

Основними проблемами на даному етапі розвитку системи місцевих запозичень в Україні були: відсутність практичного досвіду здійснення місцевих запозичень; відсутність законодавчих норм, які б регулювали дану сферу; розбалансованість фінансової системи як наслідок економічної кризи та неможливість, у зв'язку із цим, ефективно управляти комунальним кредитом.

- II етап – період активізації діяльності вітчизняного ринку облігацій місцевих позик (1996 – 1997 рр.). Найбільші міста України, зокрема, Київ, Донецьк, Дніпропетровськ, Львів, Харків, Одеса, Севастополь, вдаються до місцевих позик. Таким чином, на кінець 1997 р. в обігу знаходилось облігацій місцевих позик на загальну суму 322,5 млн. грн. (на той час – близько 150 млн. дол. США) [7].

Відбувається формування основ нормативно-правового забезпечення системи місцевих запозичень. У цей час було прийнято Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р., Указ Президента України “Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування” № 665/98 від 18 червня 1998 р.

Найбільш важливою проблемою місцевого кредиту в цей період є відсутність жорсткої системи контролю за залученням та розміщенням місцевих позик. І хоча ліберальне законодавство на даному етапі сприяло

бурхливому розвитку комунального кредиту, проте, воно спровокувало у багатьох випадках неефективне використання запозичених ресурсів.

Одним із найбільш яскравих прикладів безвідповідального ставлення місцевих органів влади до управління кредитом у той час є випуск у 1997 р. облігацій місцевої позики міською радою м. Одеси на суму 61 млн. грн. з дохідністю – 50% річних строком на 1 рік. У травні 1998 р. за зазначеними облігаціями замість визначених 91,5 млн. грн. було виплачено лише 250 тис. грн. Міська рада м. Одеси оголосила дефолт. Оперативна ревізія виявила, що лише 15 із 61 млн. грн., залучених за допомогою облігацій, були розміщені згідно цільового призначення.

Державна влада відмовилась обслуговувати сумнівну місцеву позику м. Одеси 1997 р. за рахунок коштів Державного бюджету України. А у червні 1998 р. було видано Указ Президента України “Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування”, де зазначалось, що випуск облігацій місцевої позики можна здійснювати лише за наявності дозволу Міністерства фінансів України.

- III етап – етап зменшення активності на вітчизняному ринку місцевих запозичень (1998 – 2000 рр.). Основними причинами такого спаду було оголошення дефолту за випущеними в м. Одесі облігаціями; непослідовна політика держави щодо розвитку системи місцевих запозичень, недосконала законодавча база. Отож, однією із проблем розвитку комунального кредиту у цей період стало зменшення довіри потенційних кредиторів та інвесторів до місцевих облігацій та до місцевих запозичень загалом.

- IV етап – сучасний етап розвитку системи місцевих позик (2001 р. – по даний час). Поворотним моментом у розвитку комунального кредиту в Україні стає ухвалення Бюджетного кодексу в 2001 р. У даному законодавчому акті було встановлено основні вимоги щодо здійснення місцевих запозичень, що стимулювало місцеві органи влади до відновлення інституту комунального кредиту в Україні.

У подальшому відбувається удосконалення нормативної бази, що регламентує порядок здійснення місцевих запозичень. Так, у 2003 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів” та Положення “Про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик”, ухвалене рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Згідно законодавства, обов’язковою умовою процесу залучення коштів на місцевому рівні є ухвалення відповідною місцевою радою або Верховною Радою АРК рішення про здійснення запозичення, яке має містити наступні відомості:

- істотні умови запозичення – розмір запозичення, основної суми боргу, відсотки за позикою, а також строки їх сплати;
- форму здійснення запозичення;
- мету запозичення.

Місцеві капітальні позики, які надходять до бюджетів розвитку органів місцевого самоврядування можуть здійснюватися у формі:

- 1) випуску облігацій місцевих позик;
- 2) укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах [8].

Також, Рада міністрів АРК та міські ради можуть надавати гарантії щодо виконання боргових зобов’язань суб’єктам господарювання, що повинно відобразитись у рішенні про місцевий бюджет.

Хоча сьогодні в основному вже сформована законодавчо-нормативна база, що регламентує місцеві запозичення в Україні, існує низка законодавчо неврегульованих моментів. Перш за все, не передбачено жорсткого суцільного контролю за виконанням умов позики з боку незалежних державних органів та чітко не визначено відповідальних осіб. Зазначена проблема може призвести до погіршення інвестиційного клімату в країні та скорочення темпів приватного інвестування [4, с. 39]. На нашу думку, обов’язковий тотальний контроль Міністерства фінансів України за

розміщенням та погашенням місцевих позик, а не лише за їх залученням, в основному би вирішив проблему недобросовісного відношення місцевих органів влади до комунального кредиту.

Комунальний кредит може бути зовнішнім та внутрішнім. Згідно з вітчизняним законодавством зовнішні запозичення можуть здійснювати міські ради міст, населення яких становить понад 800 тис. осіб [6, с. 22]. На сьогодні зовнішні облігації місцевих позик в Україні були випущені лише Міською радою м. Києва (табл. 1).

Таблиця 1

Випуск зовнішніх облігацій місцевих позик в Україні за 2003-2009 рр.*

Місто / дата випуску	Дата погашення	Розмір емісії	Відсоткова ставка
Київ, 2003 р.	2008 р.	150 млн. дол.. США	8,75 % річних
Київ, 2004 р.	2011 р.	200 млн. дол.. США	8,625 % річних
Київ, 2005 р.	2015 р.	250 млн. дол.. США	8,00 % річних

* Примітка: складено автором за даними [2].

Доцільно активізувати випуск зовнішніх облігацій місцевих позик в Україні.

Для ефективного функціонування ринку місцевих запозичень необхідна наявність розвинутої ринкової інфраструктури, насамперед незалежних рейтингових агентств та консалтингових фірм [3, с. 103]. Важливим питанням є подальше формування та розвиток оціночно-інформаційної системи ринку облігаційних послуг [9].

Важливою проблемою також є відсутність обмеження щодо максимального розміру емісії місцевих позик. На нашу думку, розмір місцевої позики доцільно обмежити, виходячи із критеріїв обсягу доходів місцевих бюджетів та вартості комунального майна, що може запропонувати місцева влада під заставу. Необхідно також обов'язково враховувати обсяг місцевого боргу.

Отож, вирішення вище перелічених проблем розвитку ринку місцевих запозичень сприятиме підвищенню ефективності комунального кредиту в Україні та зростанню загального обсягу місцевих позик, що, у свою чергу, дозволить вирішити питання успішного формування дохідної бази місцевих бюджетів та реалізації місцевих програм соціально-економічного розвитку.

Література:

1. Державний кредит: навчально-методичні матеріали до вивчення курсу / [Лубкей Н.П., Тулай О.І., Карпишин Н.І. та ін.]. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 106 с.
2. Запозичення муніципалітетів / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=236988&cat_id=68447.
3. Кириленко О. Історичний досвід, стан і перспективи розвитку місцевих запозичень в Україні / О. Кириленко, А. Лучка, Б. Малиняк // Журнал європейської економіки. – 2005. – № 1. – С. 82–104.
4. Луніна І. Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні / І. Луніна, Т. Вахненко // Економіст. – 2005. – № 10. – С. 38-41.
5. Місцеві позики в країнах з перехідною економікою: досвід, правове регулювання, уроки для України / за ред. І. Бураковського. – К.: К.І.С., 2001. – 72с.
6. Падалка В. Муніципальні запозичення як важливий інструмент розвитку столиці України м. Києва / В. Падалка // Муніципальні запозичення в Україні: Міжнар. наук.-практ. конф. “Проблеми фінансування розвитку великих міст за рахунок муніципальних запозичень та шляхи їх розв’язання”, Київ, 29 вересня 2004 р. / Редкол.: В.І.Кравченко, В.М. Падалка, Д.М. Гридзук та ін. – К.: Міжнародний інститут фінансів, 2005. – С.19-26.
7. Погасій В.І. Ключові позиції розміщення облігацій місцевих позик в системі становлення і розвитку муніципальних запозичень / В.І. Погасій [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Nvamu/Ekon/2009_6/30.pdf.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 207 “Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів” [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=207-2003-%EF>.
9. Руденко В.В. Проблеми та перспективи розвитку місцевих запозичень в Україні / В.В.Руденко [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.pdaa.com.ua/np/pdf/33.pdf>.