

**О. П. Кириленко**

*Завідувач кафедри казначейської справи Тернопільської академії народного господарства, д-р екон. наук, професор*

**А. В. Лучка**

*Старший викладач кафедри казначейської справи Тернопільської академії народного господарства*

**Б. С. Малиняк**

*Старший викладач кафедри казначейської справи Тернопільської академії народного господарства*

## **ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ В УКРАЇНІ ТА РОСІЇ ДО 1917 р.**

Каталізатором розвитку інституту місцевого самоврядування на території нашої країни стало надання українським містам особливого статусу міського самоврядування — магдебурзького права. У 1356 р. магдебурзьке право отримало місто Львів, у 1374 р. — Кам'янець-Подільський, у 1432 р. — Луцьк і у 1494—1497 рр. — Київ, а загалом на території України цим правом володіло понад півтисячі міст. Однак утворення й розвиток механізмів місцевих запозичень в Україні слід пов'язувати з процесами зміцнення місцевого самоврядування на території нашої країни, які відбулися значно пізніше — у другій половині ХІХ ст. Саме в цей час на українських землях у складі Російської імперії було проведено земську (1864 р.) та міську (1870 р.) реформи, а в Галичині, що входила до складу Австрійської держави (з 1867 р. — Австро-Угорщини), було введено в дію державний закон про місцеве самоврядування (1862 р.) та прийняті галицьким сеймом закони про сільське (1866 р.) та міське (1889 р.) самоврядування.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. у царській Росії, до складу якої тоді входила більша частина України, були розвинуті різні форми муніципального кредиту: облігаційні та безоблігаційні позики, кредити державного, земельних, комерційних та громадських банків, починаючи з 1912 р. – позики з державної каси міського та земського кредиту. Втім, незважаючи на те, що міста Російської імперії використовували різноманітні інструменти місцевих запозичень, більшу частину міської заборгованості становили облігаційні позики, обсяг яких у 1912 р. досягнув 343,28 млн руб., або 76,89 % від загального боргу. Структура муніципального кредиту на той час (див. табл. 1) свідчить про те, що інші способи місцевих запозичень не могли конкурувати з облігаційними позикам, особливо у найбільших містах держави.

*Таблиця 1. Заборгованість за муніципальним кредитом у царській Росії в 1912 р.*

Форми кредиту	Сума боргу, млн руб.	Частка в загальному обсязі боргу, %
Облігаційні позики	343,3	76,9
Позики громадських та приватних банків	42,2	9,5
Позики приватних осіб та закладів	31,0	6,9
Заборгованість власним спеціальним капіталом	18,0	4,0
Позики казначейства та Державного банку	12,0	2,7
Всього	446,5	100,0

У дореволюційній Росії випуск муніципальних облігаційних позик був достатньо поширеним та ефективним засобом залучення коштів до міських бюджетів, обсяг витрат яких у ті часи з кожним роком зростав випереджаючими темпами.

Уперше облігаційну позику в дореволюційній Росії було випущено в місті Ревелі Естляндської губернії (тепер Таллін)

у 1871 р. терміном на 34 роки. Обсяг цієї позики становив 50 тис. руб. Відтоді така форма муніципального запозичення швидко поширилась і невдовзі почала застосовуватись українськими містами. Так, одні з перших у царській Росії облігаційні позики були випущені у Києві в 1876 р. на суму 500 тис. руб. та в Одесі у 1879 р. обсягом 3 млн 750 тис. руб.

За станом на 1 січня 1913 р. облігаційні позики випустили вже 65 міст Російської імперії. Водночас слід відзначити, що в той же час у Німеччині в обігу перебували облігації 522 міських і сільських общин. Вагомим чинником, який стояв на перешкоді інтенсивнішому поширенню облігаційних позик у до революційній Росії, була слабкість внутрішнього ринку муніципальних цінних паперів, у зв'язку з чим більша частина облігацій розміщувались у країнах Західної Європи. Крім того в Росії муніципальні облігації випускали, як правило, тільки великі міста, яким було під силу організувати їх виготовлення та розміщення. За станом на 1 січня 1913 р. на долю семи найбільших позичальників, до складу яких, крім Москви, Санкт-Петербурга, Варшави, Баку та Риги, належали також три українські міста – Одеса, Київ і Харків, припадало понад 82 % загального обсягу муніципального облігаційного боргу. Сумарна номінальна вартість муніципальних облігацій, які перебували в обігу, становила 471 млн руб.

Муніципальні облігаційні позики, як правило, емітувалися на тривалі терміни – в середньому від 30 до 50 років, іноді на довший період. Наприклад, у Санкт-Петербурзі було випущено позику терміном на 73 роки, а Київ у 1909 р. розмістив позику на 77 років – найдовгостроковішу в царській Росії.

Важливою особливістю облігаційних позик було те, що вони, як правило, мали цільовий характер. Основну категорію (понад 60 %) становили позики, призначені для здійснення дохідних проектів або покриття витрат на обслуговування боргу. Близько 22 % позик були спрямовані на реалізацію суспільно важливих неприбуткових проектів. Окремі позики були спеціально емітовані з метою викупу облігацій попередніх випусків.

У Києві позики випускалися з метою оплати боргів міста в умовах постійного зростання видаткової частини бюджету. Запозичені міською думою кошти спрямовувалися, насамперед, на будівництво громадських споруд (4,2 млн руб.), каналізаційні роботи і викуп каналізації (3,1 млн руб.), брукування вулиць (1,4 млн руб.) та спорудження комунальних підприємств (1,3 млн руб.). Структура запозичених до Київського міського бюджету коштів за станом на 1912 р. відображена в табл. 2.

Таблиця 2. Запозичення до Київського міського бюджету у 1912 р.

Цільове спрямування коштів	Сума, млн руб.	Частка в загальному обсязі запозичень, %
Будівництво громадських споруд	4,2	36,2
Каналізаційні роботи та викуп каналізації	3,1	26,7
Брукування вулиць	1,4	12,1
Спорудження комунальних підприємств	1,3	11,2
Будівництво культурно-освітніх закладів	1,0	8,6
Медицина та санітарія	0,45	3,9
Інші напрями	0,15	1,3
Разом	11,6	100,0

Як видно з таблиці, основними цілями, задля яких здійснювалися запозичення, були розвиток міської інфраструктури та благоустрій міста. Таке використання коштів не передбачало одержання істотних прибутків, оскільки вкладення у високоприбуткові інвестиційні проекти здійснювались у незначному обсязі.

Тоді як до складу емітентів муніципальних облігаційних позик — головного джерела місцевих запозичень за станом на 1 січня 1913 р. входили лише 65 міст, понад 300 провінційних міст та містечок дореволюційної Росії використовували інші інструменти запозичень. Такі запозичення, умови яких зазвичай були жорсткішими, становили мізерну частку від загального обсягу боргу. Якщо на 1 січня 1898 р. обсяг позик Дер-

жавного банку містам та земствам ще становив 52 тис. руб., то вже в 1904 р. таких позик не було. Через правові та фінансові обмеження обсяг кредитів земельних та комерційних банків у той час також був незначним.

Нова інституція в сфері муніципального кредиту з'явилася у 1912 р. з прийняттям закону про створення окремої каси міського та земського кредиту. З каси містам та земствам надавалися довгострокові та короткострокові позики. Довгострокові позики надавалися тільки на капітальні видатки, пов'язані з придбанням та розширенням комунальної власності; короткострокові — як під конкретні проекти, так і на поповнення місцевих бюджетів. Основний та оборотний капітал каси міського та земського кредиту в сумі становив 20 млн руб. формувався за рахунок коштів Державного казначейства. Законом була передбачена можливість надання муніципалітетам позик без іпотечного забезпечення акціонерними банками, також надання довго- та короткострокових позик земельними банками. Набула поширення діяльність міських громадських банків, перший з яких виник ще у 1788 р. у Вологді. Позитивні зрушення в сфері муніципальних запозичень були перервані Першою світовою війною, пізніше — революцією 1917 р.

Середня заборгованість за муніципальними позиками на одного мешканця в дореволюційній Росії напередодні Першої світової війни не перевищувала 20 руб., що було значно менше заборгованості більшості міст-боржників Західної Європи та Сполучених Штатів Америки. Наприклад, у Манчестер борги сягали 350 руб. у перерахунку на одного мешканця, Нью-Йорку — 284 руб., Римі — 150 руб., Генуї — 100 руб., Дубліні — 60 руб. Однак зростання заборгованості міст Російської імперії відбувалося досить швидкими темпами. В Києві загальний обсяг міських боргів за станом на 1 січня 1913 р. становив 11,1 млн руб., що у 2,5 раза перевищило суму доходів бюджету міста. У середньому на одного жителя Києва припадало в 1904 р. 8,1 руб., у 1910 р. — 17,8 руб., а в 1912 р. — 20 руб. міських боргів. Процес зростання боргів спостерігався і в інших містах імперії. Наприклад, за станом на 1902 р. сума заборгованості по запо-

зиченнях міста Харкова досягла 3,7 млн руб. і перевищувала обсяг запланованих на 1902 р. доходів у 1,9 разів.

У дореволюційній Росії витрати на погашення муніципальних запозичень та обслуговування боргу були вагомою статтею міських видатків. До того ж спостерігалася тенденція до їх зростання як в абсолютному, так і у відносному показниках. Наприклад, у Москві такі витрати становили в 1890 р. 411 900 руб., або 5,3 % усіх видатків бюджету, в 1900 р. — 1 373 140 руб., або 10,8 %, а в 1913 р. — вже 9 065 003 руб., або 19,1 % загально-го обсягу видатків. При цьому середньорічний темп зростання обсягу необхідних платежів з погашення та обслуговування боргу за цей період перевищив 90 %.

Постійне зростання міських боргів призвело до певних негативних наслідків. Так, у Києві це змусило міську думу вдаватися до необдуманих та малоефективних дій, внаслідок яких найприбутковіші комунальні підприємства міста були здані в концесії. Напередодні імпералістичної війни такі найважливіші галузі міського господарства, як трамвай, виробництво електроенергії й газу, водогін тощо перебували в руках концесіонерів, переважно іноземних власників. Зокрема німецьким капіталістам належало 90% акцій у Київському електричному товаристві, а бельгійським — 85 % акцій міського трамвая. Одержуючи мільйонні прибутки, вони сплачували місту жалюгідні проценти, а коли заходила мова про викуп підприємств міською владою, правили величезні суми. Необхідність сплатити їх призводила до нових позик та нових боргів. Наприклад, щоб викупити каналізацію, дума в 1908 р. здійснила позику на 1 млн руб. Щоб викупити міський трамвай, міському самоврядуванню потрібно було зробити величезну позику на суму 21 млн руб., і тому до 1917 р. трамвай так і не було викуплено.

Як бачимо, досвід місцевих запозичень в Україні в дореволюційний період був досить багатограним. Позитивні аспекти такого досвіду, на нашу думку, обов'язково мають бути враховані в наш час. Безумовно, необхідно застосовувати всі можливі напрями зміцнення фінансового стану місцевого

самоврядування, що сприятиме вдосконаленню інвестиційних механізмів, поліпшенню комунальної інфраструктури та якості надання суспільних послуг. Одним з таких напрямів нині залишається місцевий кредит, можливості якого в Україні досі повною мірою не реалізовані.

Історичний досвід муніципального кредиту переконує нас, що за умови ефективного використання запозичених коштів вмілого управління боргом місцеві кредити можуть стати одним із важливих каталізаторів поліпшення соціально-економічного стану в регіонах України. Як невід'ємний чинник зміцнення матеріально-фінансової бази місцевої влади, вдосконалення інституту запозичень у нашій країні сприятиме досягненню органами місцевого самоврядування належної фінансової самодостатності та дасть їм змогу вийти на новий, якісно вищий рівень розвитку.