

8. 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.nbuuv.gov.ua/Portal/Soc\\_Gum/Nvamu/Ekon/2009\\_6/30.pdf](http://www.nbuuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Nvamu/Ekon/2009_6/30.pdf).

9. 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>.

10. 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>.

**Малець А.**

*Здобувач кафедри фінансів*

## **МУНІЦИПАЛЬНІ ЗАПОЗИЧЕННЯ В УКРАЇНІ: ПОТЕНЦІЙНІ МОЖЛИВОСТІ ТА ПРАВОВІ ПЕРЕШКОДИ**

Досвід усіх розвинених країн із сформованою ринковою економікою свідчить про те, що місцеві позики є важливою частиною місцевих фінансів. Можливості місцевих органів влади створювати суспільні блага були б значно обмежені, якби на додаток до місцевих податків і зборів вони не використовували місцеві запозичення.

Сучасний розвиток муніципальних запозичень стримується недостатньо розвинутим фондовим ринком, слабкою інфраструктурою та відсутністю достатньої кількості фахівців. Для уникнення проблем розміщення місцевого запозичення органи місцевого самоврядування повинні ґрунтовно вивчати не тільки мету позики, перспективні напрями витрачання залучених ресурсів, але здійснювати дослідження груп потенційних інвесторів та особливості їх мотивації. Високий ризик роботи емітентів муніципальних позик на фондовому ринку може бути зменшений стратегією розміщення та управління запозиченнями, що будується на засадах системності.

Оскільки формування ринку місцевих цінних паперів знаходиться на початковому етапі то проблеми потенційних переваг та правових проблем набувають особливої актуальності.

Місцеві цінні папери мають значний потенціал: їх використання дозволяє досягти цілей, які є недоступними за інших умов у будь-якій ринковій економіці. Охарактеризуємо складові цього потенціалу та переваги, що може давати використання місцевих цінних паперів саме в Україні:

- на місцеві бюджети України покладене основне фінансове навантаження при створенні низки продуктів з ознаками суспільних благ. Це освіта, культура, охорона здоров'я та соціальний захист. Значна диференціація рівня економічного розвитку окремих регіонів України обмежує податкові гарантії більш-менш рівного задоволення соціальних потреб громадян. Використання місцевих запозичень може у відносно короткий термін сприяти зменшенню соціальної нерівності за ознакою рівня споживання суспільних благ;

- нерозвинена інфраструктура українських поселень - одна з найбільш гострих проблем, що має негативні соціальні та техногенні наслідки. Як свідчить досвід ринкових економік, розвиток цієї інфраструктури з використанням коштів місцевих бюджетів є найбільш ефективним з огляду на можливості місцевого контролю за використанням коштів;

- місцеві запозичення розширюють обмежені місцеві джерела фінансування українських регіонів за рахунок коштів резидентів з інших регіонів і навіть нерезидентів. Створюється міжрегіональне переливання капіталів, що розвиває ринок інвестицій та має з часом забезпечити вирівнювання ставок відсотку;

- розвиток ринку місцевих цінних паперів покликаний сприяти децентралізації фінансових ресурсів на противагу їх існуючій централізації [5].

Повноваження органів місцевої влади по здійсненню запозичень регламентоване в законах «Про місцеве самоврядування в Україні», « Про цінні папери і фондовий ринок» [2] та в Бюджетному кодексі України [1]. Норми закону про місцеве самоврядування та Бюджетного кодексу відносяться до усіх форм запозичень, а норми Закону про цінні папери і фондовий ринок відносяться лише до запозичень, здійснених у формі цінних паперів – облігацій. Здійснення місцевих запозичень регулюється також Постановою

КМУ «Про затвердження порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів» № 207 від 24 лютого 2003 року зі змінами згідно з Постановою КМУ від 8 листопада 2006 року, що дало можливість муніципальним утворенням здійснювати довгострокові вкладення у міську економіку за рахунок залучення коштів на фінансових ринках.

Згідно Постанови Кабміну від 24 лютого 2003 року № 207 «Про затвердження порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів» [3] запроваджено два обмеження щодо здійснення запозичень. Для здійснення запозичень потрібен висновок Міністерства фінансів щодо відповідності такого запозичення вимогам бюджетного законодавства. Для узгодження порядку місцевого запозичення, згідно Постанови КМ України від 24.02.2003 № 207, міська рада повинна направити до Мінфіну наступний перелік документів: проект рішення про здійснення запозичення; обґрунтування відповідності запозичення вимогам, встановленим бюджетним законодавством щодо здатності виконати свої боргові зобов'язання; копії звіту про виконання відповідного місцевого бюджету за рік, що передує рокові, в якому ухвалено рішення про здійснення запозичення; інформацію про поточний стан виконання зобов'язань щодо погашення місцевого боргу, а також про стан розрахунків за місцевим боргом за попередні 5 років; обґрунтування доходів бюджету розвитку спеціального фонду місцевого бюджету, які будуть спрямовані на погашення основної суми боргу протягом всього періоду його погашення; висновок рейтингового агентства щодо здатності міської ради вчасно і в повному обсязі здійснювати розрахунки за борговими зобов'язаннями.

У випадку, коли здійснюється зовнішнє запозичення, необхідно є довідка Держкомстату про чисельність населення міста, а також орган місцевого самоврядування повинен мати кредитний рейтинг рейтингової агенції.

Процедура випуску місцевих цінних паперів, права та зобов'язання місцевих органів визначені у Рішенні ДКЦПФР «Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик» № 414 від 7 жовтня 2003 р. [4]

Законодавча невизначеність щодо обслуговування муніципальних запозичень в Україні пов'язана з правовими ризиками. Відповідно до Бюджетного кодексу (пункт 4 статті 15) «витрати на погашення зобов'язань з боргу здійснюються відповідно до кредитних угод, а також нормативно-правових актів, щодо яких виникають боргові зобов'язання АРК або місцевого самоврядування, незалежно від обсягу коштів, передбачених на цю мету в рішенні про місцевий бюджет» [1]. Це означає, що орган місцевого самоврядування в будь-якому випадку повинен платити за зобов'язаннями і, згідно з Бюджетним кодексом, таке відшкодування відбуватиметься з коштів загального фонду бюджету, тобто залишаться недофінансованими інші статті місцевого бюджету.

В Україні упродовж десятиліття не вирішується проблема функціонування механізму перетворення заощаджень населення в інвестиції, в основному через ненадійність фінансових інститутів (страхових компаній, інвестиційних фондів, трастів, значної частини банків). Гарантії місцевих органів збільшують загальну надійність ринку цінних паперів, що сприятиме зростанню пропозиції заощаджених коштів домогосподарств та їх нормальному перетворенню в інвестиційні ресурси.

Для того, щоб муніципальні цінні папери стали суттєвим каналом залучення грошових коштів, та з метою унормування гарантій покупців місцевих цінних паперів (кредиторів) на наш погляд, найбільш нагальним є подолання певних правових прогалин.

По-перше, потребують нормативного врегулювання можливість дефолта за місцевими запозиченнями та санація тих органів місцевого самоврядування, перед якими постала загроза дефолту. У цьому випадку необхідне створення механізму узгодження інтересів кредиторів, яким відшкодовуються втрати, і місцевої громади, майно якої, за логікою ринкових відносин, є заставою за борговими зобов'язаннями.

По-друге, надійність місцевих запозичень мала б збільшити норма, за якою витрати з обслуговування боргу прив'язувалися б не до видатків місцевих бюджетів, як це є тепер, а до їх доходів. Інакше, при широкому використанні місцевих запозичень може

створюватися ситуація, коли надмірні видатки одних періодів стимулюватимуть зростання боргів у інших періодах.

По-третє, необхідне визначення правових гарантій цільового використання коштів за місцевими запозиченнями та правових наслідків нецільового використання цих коштів. Місцеві запозичення традиційно використовуються з метою створення у структурі місцевих бюджетів особливої частини, що має назву «бюджети розвитку». Останні, як відомо, спрямовуються не на поточні, а на капітальні витрати, пов'язані з інфраструктурою - шляхами, водогонами, очисними спорудами тощо. Освоєння коштів на перелічені цілі потребує значних термінів, відтак зростає ймовірність зловживань. Бюджети розвитку потребують періодичного коригування, а тому і чіткого моніторингу та ефективного менеджменту, що також має бути передбачено законодавством.

По-четверте, в умовах високих ризиків ринку місцевих цінних паперів доцільно було б передбачити порядок страхування місцевих запозичень. З одного боку, цей захід може зумовити подорожчання обслуговування місцевих цінних паперів. Але, з іншого боку, ймовірним є збільшення пропозиції коштів з боку кредиторів і, відповідно, забезпечення масштабних інноваційних проектів. Їх гранична корисність для місцевих громад безумовно буде вищою, ніж додаткові витрати, пов'язані з страхуванням та створенням додаткової привабливості запозичень для кредиторів [5].

Підсумовуючи слід зазначити, що усі перелічені та інші проблеми правового регулювання емісії місцевих цінних паперів та їх обслуговування могли б бути вирішені в одному законі, узгодженому з іншими законами, які урегульовують фінансову сферу та діяльність місцевих органів влади.

#### **Література:**

1. Бюджетний кодекс України № 2542-111 від 21 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – С. 189.
2. Закон України «Про цінні папери і фондовий ринок» // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 31. – С. 268.
3. Постанова КМУ від 24 лютого 2003 року № 207 «Про затвердження порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів».
4. Рішення ДКЦПФР «Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик» № 414 від 7 жовтня 2003 р.

5. Радіонова І.Ф. Інституційне забезпечення ринку місцевих цінних паперів в Україні / Радіонова І.Ф, Оганесян Л.Г.// Вчені записки. – 2007. – Випуск 16.

**Малиняк Б. С.**

*К. е. н., доцент кафедри фінансів*

## **НАПРЯМКИ ПІДВИЩЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Значне збільшення обсягів місцевих бюджетів в Україні впродовж останніх років, загалом помітно не позначилося на рівні задоволеності суспільних потреб. Це було зумовлено, на наш погляд, значною мірою невідповідністю інструментів управління місцевими бюджетами вимогам демократичного суспільства та неспроможністю органів управління бюджетом враховувати інтереси людей. Очевидно, що збереження такого становища і надалі зводитиме нанівець усі намагання щодо реальної бюджетної децентралізації, а подальше розширення ресурсної бази місцевих бюджетів не матиме бажаного ефекту.

Враховуючи закономірності функціонування суспільних фінансів у ринковій економіці, відомі представники фінансової науки обґрунтовують низку об'єктивних передумов для ефективної реалізації на місцевому рівні алокаційної та частково дистрибутивної функцій суспільних фінансів [1, с. 105–109; 2, с. 18–27; 3, с. 21; 4, с. 11–13]. Основною підставою для таких тверджень стало те, що на місцевому рівні влади в умовах демократії є більше передумов для залучення громадськості до бюджетного процесу, що дає змогу повніше враховувати відмінні потреби населення в різних поселеннях. При цьому можна досягти зростання граничної згоди кожного індивіда на фінансування додаткових видатків, яка впливає через демократичні процедури на формування влади і її поведінку. Слід зазначити, що цьому сприяє територіальна близькість органів місцевого самоврядування до певної громади. Таким чином створюється сприятливе середовище для одержання місцевою владою повної, оперативної та достовірної інформації про потреби населення. З іншого боку, демократичні способи фо-