

Д. Д. Третяк,
аспірант кафедри фінансів, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

МІСЦЕВІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЯК ДЖЕРЕЛО ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНІВ

У статті розглядаються особливості муніципальних запозичень та їх значення для фінансового забезпечення розвитку регіонів. Визначено переваги залучення коштів шляхом випуску місцевих облігацій.

The municipal borrowings and their values for the financial providing of development of regions are examined in the article. The advantages of bringing money by the issue of local bonds are stressed.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеві запозичення, муніципальні облігації, реструктуризація, регіональний бюджет розвитку.

Key words: local budgets, local borrowings, municipal bonds, restructuring, regional budget of development.

ВСТУП

Недостатність бюджетного фінансування міст і областей України породжує проблему залучення необхідних ресурсів з інших джерел. Багаторічний зарубіжний досвід свідчить, що джерелом фінансових ресурсів для муніципалітетів можуть бути позикові кошти. Становлення ринку місцевих запозичень в Україні є однією з найбільш важливих проблем розвитку місцевого самоврядування, що потребують невідкладного розв'язання. Україна відстає не тільки від розвинених країн, але й від країн Центральної та Східної Європи у питаннях розвитку цього ринку. Нерозвиненість ринку муніципальних запозичень стримує розвиток міської інфраструктури, обмежує інвестиційну діяльність органів місцевого самоврядування, їх можливості надавати якісні послуги членам міських громад [4, с. 15].

Питання місцевих запозичень досліджували у своїх працях такі вітчизняні економісти, як Ю. Авксентьев, С. Буковинський, І. Бураковський, С. Варфоломєєва, П. Гайдучий, В. Зайчикова, В. Кравченко, О. Кириленко, Т. Ковальчук, І. Луніна та інші.

Метою статті є дослідження ролі місцевих запозичень у реструктуризації економіки регіонів.

РЕЗУЛЬТАТИ

У сучасній економічній та політичній ситуації в країні, набула ще більшого значення проблема фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Необхідно зазначити, що скорочення обсягів виробництва призводить до зменшення доходів місцевих бюджетів і неможливості безперейного виконання функцій, покладених на місцеві органи влади. В сучасний період економічної кризи не завжди можна розраховувати на одержання коштів органів державної влади вищого рівня (субвенцій, дотацій, короткострокових позичок), тому виникає необхідність у використанні інших дієвих шляхів поповнення місцевих бюджетів.

Сучасний ринок муніципальних запозичень є інститутом, що створює та забезпечує обіг фінансових активів, які є постійним джерелом боргового фінансування інвестиційних програм та проектів органів місцевого самоврядування та інших місцевих влад. Він характеризується складною системою інститутів та інструментів залучення ресурсів на цілі фінансування місцевого та регіонального розвитку. Велику роль у забезпеченні фінансовими ресурсами місцевих влад відіграють фондові інструменти, зокрема різноманітні види облігаційних позик [6, с. 33].

Право здійснювати місцевими органами самоврядування місцеві запозичення регламентується Бюджетним кодексом України [1], Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів" [2] та Рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку "Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик" [3].

Так, відповідно до ст. 74 Бюджетного кодексу України "запозичення до місцевих бюджетів здійснюються на визначену мету і підлягають обов'язковому поверненню. Запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, крім випадку, передбаченого статтею 73 цього Кодексу". У свою чергу, ч. 1 ст. 73 Кодексу передбачає, що "для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради можуть отримувати короткострокові позички у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців, але у межах поточного бюджетного періоду. Порядок отримання таких позичок визначається Міністерством фінансів України" [1].

Таким чином, згідно з Бюджетним кодексом України запозичення можуть здійснюватися лише до бюджету розвитку спеціального фонду місцевого бюджету, тобто спря-

мовуватись винятково на інвестиційні цілі. Зазначені цілі визначаються як рівнем соціально-економічного розвитку того чи іншого міста на певному етапі, так і нагальністю тих чи інших проблем інфраструктури.

Інвестиційна привабливість окремих регіонів та місцевостей визначається не в останню чергу рівнем розвитком інфраструктури. Високий рівень такого розвитку характерний не для всіх місцевостей, а із центрального бюджету можна фінансувати не всі видатки. Інвестиційні проекти, що їх реалізують місцеві органи влади, потребують значного обсягу інвестицій. Їх вигідніше фінансувати на основі муніципальних запозичень, шляхом випуску муніципальних облігацій, тому що нині кредити видаються на короткостроковий термін.

Регіональний бюджет розвитку (РБР), до якого можуть здійснюватися запозичення місцевих бюджетів, може стати важливим механізмом для стимулювання інвестиційної діяльності на території регіону. Як економічна категорія регіональний бюджет розвитку являє собою план (кошторис) доходів і витрат у рамках регіонального бюджету, безпосередньо пов'язаних із розвитком об'єктів економічної інфраструктури, виробничої та соціальної сфер території. Незважаючи на те, що РБР є складовою частиною регіонального бюджету, він має ряд специфічних особливостей, що дозволяють говорити про нього як про окрему економічну категорію, що здатна стати одним із важливіших механізмів управління регіональними економічними процесами.

Більшість місцевих рад в Україні здійснюють запозичення у формі випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, що пояснюється нижчими ставками за такими запозиченнями порівняно з кредитами. Зокрема, протягом 2003—2006 рр. Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку України із вищезазначених зареєстрованих 20 випусків облігацій місцевих позик налічувалось 6 запозичень до місцевих бюджетів, здійснених у формі кредитів [11, с. 181].

Під муніципальними облігаціями (анг. municipal bonds) слід розуміти довгострокові боргові зобов'язання, які випускаються органами місцевої влади. Як і державні облігації, вони зазвичай є довгостроковими цінними паперами з терміном обігу від 1 до 30 років. Однак іноді з метою забезпечення постійної наявності грошей у розпорядженні міських органів влади випускаються короткострокові муніципальні облігації з терміном погашення до року. Це пов'язано з тим, що податки, здебільшого, надходять до кас місцевих бюджетів раз у квартал, натомість витрачаються кошти безперервно.

Власне, облігація є цінним папером, який засвідчує борг її емітента на певну суму із зобов'язанням виплати цілої суми разом із процентами, у визначений термін. Як правило, облігації емітуються на пред'явника. Вони можуть випускатися як у документарній, так і у бездокументарній формі. Облігації можуть бути як процентними, так і безпроцентними.

Можна сподіватися, що у найближчі роки роль муніципальних облігацій на ринку цінних паперів значно зросте, особливо тоді, коли органи місцевого самоврядування краще зрозуміють такий механізм отримання позик, а інвестори оцінять вище, ніж при державних облігаціях, процентні ставки при порівнянні обох категорій емітентів [5, с. 66].

Залучення коштів шляхом випуску муніципальних облігацій має такі переваги:

— кошти, залучені від їх випуску, спрямовуються на конкретно визначені програми розвитку регіону (з метою будівництва та утримання тих об'єктів, що мають важливе значення для даної місцевості), і це створює нові робочі місця, збільшує податкові надходження, сприяє розвитку інфраструктури ринку цінних паперів;

Таблиця 1. Торги муніципальними облігаціями за перший квартал 2009 року

Період	Обсяг торгів, грн.	Частка в загальному обсязі торгів цінними паперами на ПТФС, %
Січень 2009 р.	139 113,90	0,007
Лютий 2009 р.	667 659,32	0,244
Березень 2009 р.	2 123 736,56	0,11

Джерело: [9].

— серед інвесторів зростатиме зацікавленість у надійних і ліквідних цінних паперах (надійність забезпечуватиметься двома способами: податковими пільгами інвесторам і доходами існуючих об'єктів);

— здійснення позик є доцільним для капітальних витрат органів місцевої влади тому, що такі витрати будуть приносити користь протягом років, а нові виплати за процентами позики будуть здійснюватися з податків, які стягуватимуться в наступні роки, тобто розподіляється між поколіннями та у часі тягар фінансування місцевих суспільних послуг. Тому місцеві позики можуть використовуватися для реалізації проектів інвестиційного спрямування, що забезпечують створення суспільно необхідних об'єктів;

— можливість створення об'єктів, що самофінансуються, — об'єкти, які забезпечують виконання публічних функцій, віднесених до повноважень органів місцевого самоврядування, та фінансуються за рахунок платежів населення (об'єкти комунального господарства) [7, с. 40].

У 2007 р. Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) зареєстровано 8 випусків муніципальних облігацій органами місцевого самоврядування на суму 156,3 млн грн., що склало 0,12 % від загального обсягу зареєстрованих випусків цінних паперів. Випуск муніципальних облігацій здійснили: Вінницька — 15 млн грн., Луцька — 10 млн грн. та інші області. Протягом 2003—2007 рр. обсяг виконаних договорів торговцями облігацій місцевих позик постійно зростав. Якщо у 2003 р. він становив 0,16 млрд грн., то у 2007 р. 4,31 млрд грн. У 2008 р. частка ринку муніципальних цінних паперів склала 0,34 %, обсяг торгів муніципальними облігаціями знизився на 25 % — до 0,59 млрд грн. (у 2007 р. — 0,74 млрд грн.).

За перший квартал 2009 р. на ПТФС на ринку муніципальних облігацій пройшли торги облігаціями Донецької міської ради (серія D), Запорізької міської ради (серія E), Луганської міської ради (серія A), Львівської міської ради (серія A) (табл. 1).

З метою розвитку ринку муніципальних цінних паперів в Україні необхідно здійснити наступні заходи [10].

1. Підвищити попит на муніципальні цінні папери шляхом стимулювання потенційних інвесторів (банків, домогосподарств, пенсійних фондів, страхових компаній та інших).

2. Зменшити ризик неповернення платежів за борговими зобов'язаннями за муніципальними цінними паперами шляхом формування кредитної культури органів місцевого самоврядування, ініціації розробки та відповідного закріплення у нормативно-правових актах процедури банкрутства органів місцевого самоврядування.

3. Підвищити рівень муніципального фінансового менеджменту шляхом прийняття Постанови КМУ "Про заходи щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до 2011 року".

Таблиця 2. Основні заходи, запропоновані Світовим банком для поліпшення кредитоспроможності регіонів

Сфера	Податкова система	
	Заходи	
Міжбюджетні грошові потоки	- Встановити чітку законодавчу або конституційну базу для розподілу доходів і дотацій. - Підтримувати стабільні формули розподілу доходів	
Місцеві доходи	Обґрунтувати місцевий контроль за місцевими податками (або рівнями місцевої залежності) щодо деяких важливих джерел доходів	
Фонди муніципального розвитку		
Сумнівні кредити	- Встановити чіткі обмеження для максимального рівня сумнівних кредитів. - Здійснювати моніторинг кон'юнктури світового фінансового ринку	
Кредитна оцінка	- Призначити чіткий кредитний рейтинг кожному муніципальному кредиту. - Окремий відділ Фонду або зовнішньої кредитної установи здійснює оцінку ризику. - Порівняти фактичні рівні дефолтів або сумнівних кредитів з кредитними рейтингами, визначеними заздалегідь, переглянути методологію оцінки ризику	
Кредитна політика	- Жодних нових кредитів позичальникам, у яких є несплачені сумнівні борги. - Жодних урядових капітальних дотацій позичальникам, у яких є несплачені кредити	
Система права		
Процедури дефолту	- Встановити чіткі юридичні норми, що регулюють процедури дефолту, які виконуються на практиці та можуть бути застосовані судом	
Дефолти по кредитах і врегулювання		
Відновлення платоспроможності місцевих бюджетів	- Встановити автоматичні процедури відновлення платоспроможності місцевих бюджетів з боку уряду або регіональних адміністрацій. - Надати місцевим органам влади повноваження відновлювати бюджетну рівновагу шляхом обов'язкового зменшення витрат або підвищення податків	

4. Переорієнтувати ринок муніципальних цінних паперів на зростання частки довгострокових облігацій місцевих позик шляхом зменшення рівня недовіри потенційних інвесторів та введення на ринок муніципальних цінних паперів інституції забезпечення гарантій інвестицій.

5. Забезпечити вільний доступ до інформації щодо діяльності емітентів муніципальних запозичень.

Пріоритетним напрямом розвитку ринку місцевих запозичень має стати глобальний вихід емітентів на зовнішні фінансові ринки, проте такий захід має супроводжуватися адаптацією вітчизняного законодавства до світових норм і посиленням державним контролем за інфляційними процесами.

Так, Світовий банк пропонує заходи, спрямовані на підвищення кредитоспроможності регіонів, які є необхідною умовою виходу на світові фінансові ринки (табл. 2).

Саме такі заходи необхідно вжити в Україні на початковому етапі реформування місцевих фінансів та при подальшій інтеграції до світової фінансової системи [8, с. 59].

Отже, місцеві позики є незначним за обсягом джерелом доходів місцевих бюджетів і ризикованим з огляду на неврегульованість питань їх забезпечення. Однак це аж ніяк не знижує їх загальноекономічної цінності, оскільки досконале функціонування ринку місцевих позик прискорює обіг фінансових коштів, сприяє залученню в кругообіг ресурсів, майна, коштів.

На сьогодні в Україні створено певний спектр сприятливих економічних умов для активізації ринку місцевих запозичень. Позичальниками мають право бути всі органи місцевого самоврядування з достатніми джерелами фінансування, а також ті, які відповідають встановленим критеріям.

Складається ситуація, коли за слабкої фінансової бази органів місцевого самоврядування (через низьку частку власних надходжень) вони не можуть здійснювати ефективно кредитування на місцевому рівні. Тому вирішення питання перетворення місцевих запозичень на інструмент фінансового забезпечення місцевого та регіонального розвитку можливе одночасно з удосконаленням усієї системи формування місцевих бюджетів, створенням механізмів зацікавленості органів місцевого самоврядування у результатах своєї діяльності. Розбудова сприятливого правового та регуляторного середовища, нагромадження практичного досвіду в сфері місцевих запозичень повинні відбуватися одночасно [12, с. 71].

території, так і країни в цілому.

Література:

1. Бюджетний кодекс України — № 2542-III від 21.06.2001 р.
2. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів" — №207 від 24.02.2003 р.
3. Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку "Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик" — №414 від 07.10.2003 р.
4. Акімова І., Вахненко Т. Становлення ефективної системи регулювання місцевих запозичень в Україні / І. Акімова, Т. Вахненко // Економіка, Фінанси, Право. — 2004. — №5 — С. 15—19.
5. Іващук Н. Роль банків на ринку муніципальних цінних паперів / Н. Іващук // Вісник ТНЕУ. — 2007. — №4. — С. 65—71.
6. Кореняко М.Г. Муніципальні запозичення як інструмент підтримки економічного розвитку регіонів / М.Г. Кореняко // Регіональна економіка. — 2008. — № 4. — С. 32—37.
7. Луніна І., Вахненко Т. Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні / І. Луніна, Т. Вахненко // Економіст. — 2005. — № 10. — С. 38—41.
8. Максимова Л.П., Костіна Н. М. Місцеві запозичення як джерело фінансування перспективного розвитку регіонів / Л.П. Максимова, Н. М. Костіна // Наукові записки. — 2008. — Том 81. — С. 57—61.
9. Офіційний сайт ПТФС / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pfts.com>.
10. Скиба М. Перспективи становлення ринку муніципальних цінних паперів в Україні // Аналітична записка. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>
11. Чигрин О.Ю., Дронь Ю.П. Сучасні тенденції функціонування та розвитку механізму інвестування на регіональному рівні / О.Ю. Чигрин, Ю.П. Дронь // Вісник СумДУ. — 2009. — №2. — С. 178—185.
12. Хелемський В. Ю. Запозичення місцевих органів влади / В. Ю. Хелемський // Актуальні проблеми економіки. — 2006. — № 7. — С. 65—72.

Стаття надійшла до редакції 08.06.2010 р.

ВИСНОВКИ

На нашу думку, місцеві запозичення в Україні мають стати вагомим джерелом наповнення дохідної частини місцевих бюджетів та важливим інструментом фінансового забезпечення реструктуризації економіки регіонів. Сьогодні більшість місцевих рад здійснюють запозичення у формі випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, тому будемо сподіватися, що регулярна емісія муніципальних облігацій, розрахованих на різних інвесторів, яка поєднується з комплексом бюджетних заходів, буде здатна сприяти істотному оздоровленню фінансової системи як окремої