

## ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ

*Досліджено теоретичну сутність місцевих запозичень, необхідність їх здійснення та роль у поповненні місцевих бюджетів. Акцентовано увагу на різновидах місцевих запозичень. Розглянено порядок здійснення місцевих запозичень.*

**Ключові слова:** муніципальний кредит, органи місцевого самоврядування, місцеві запозичення, міський бюджет, внутрішні місцеві запозичення, зовнішні місцеві запозичення, місцеві облигації.

**Постановка проблеми.** Розширення інвестиційних можливостей територіальних громад залишається винятково актуальним питанням упродовж усього періоду розбудови ринкової економіки нашої держави. Наявність постійного дефіциту бюджетних ресурсів у всіх ланках і сферах фінансової системи України висуває на перше місце проблему пошуку оптимального джерела поповнення фондів грошових коштів перед органами місцевого самоврядування. Однією з форм мобілізації додаткових фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та основою фінансування муніципальних інвестиційних програм у розвинутих місцевих фінансових системах є комунальний (муніципальний) кредит. Нагадаємо, що муніципальний кредит є самостійним фінансовим інститутом місцевих фінансів і відіграє надзвичайно важливе значення у діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки вирішує не лише проблему дефіциту фінансових ресурсів, а й виступає ефективним засобом фінансування інвестиційних проектів. Саме інвестиційна спрямованість коштів, залучених у формі комунального кредиту, активно впливає на соціальний і економічний розвиток місцевого самоврядування і підвищує якість надання суспільних послуг. Тому, питання місцевих запозичень на сьогодні доволі актуальне, враховуючи нестачу власних коштів у доходній частині бюджетів територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень.** У світовій фінансовій літературі проблеми фінансування місцевого розвитку територіальних громад досліджуються досить активно. З цього приводу доречно виділити праці таких науковців, як: А. Гроппелі, Е. Дж. Долан, Д. Літл, Е. Нікбахт, Л. Роудс та ін. Щодо російських вчених, доречно виділити праці М. І. Боголепова, Л. П. Веліхова, Л. Н. Красавіної, І. Х. Озерова, М. А. Сірінова, М. Н. Соболев та ін. У вітчизняному науковій сфері проблемам місцевих запозичень значну увагу приділяли Т. Вахненко, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, О. Люта, А. Петруняк та інші. Віддаючи належне зробленому внеску вищевказаних дослідників у проблемах місцевих запозичень, недостатньо глибоко дослідженими залишаються питання економічної сутності, особливостей та порядку здійснення місцевих запозичень із урахуванням сучасних потреб у додаткових фінансових ресурсах органів місцевого

самоврядування. Саме це й вплинуло на вибір теми нашого наукового дослідження, визначило його мету та конкретизувало завдання.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження теоретичної сутності місцевих запозичень як однією з форм комунального кредиту, а також виявлення їх особливостей і практичних аспектів здійснення.

**Виклад основного матеріалу.** Процес формування бюджетів міст передбачає бездефіцитність загального фонду бюджету, тоді як дефіцитом із відповідним покриттям цього дефіциту запозиченнями може складатися бюджет розвитку спеціального фонду бюджету. Як свідчить практика, недостатнє фінансування капітальних видатків на розвиток інфраструктури міст спонукає органи місцевої влади вдаватися до запозичень. Тому джерелами наповнення бюджету розвитку місцевих бюджетів є кошти від запозичень і приватизації комунального майна, надходження дивідендів, кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради, субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів. Як правило, при здійсненні запозичень органи місцевого самоврядування дотримуються “золотого правила”, яке передбачає використання позичених коштів на капітальні видатки. Отже, теоретичну основу даного поняття формують відносини позики коштів до місцевих бюджетів на умовах строковості, платності, повернення та цільового використання.

Як очевидно з вищевикладеного, одним із джерел фінансування місцевих бюджетів є кошти від місцевих запозичень, як внутрішніх, так і зовнішніх. Місцеві запозичення вважаються нетрадиційним джерелом залучення фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування задля зміцнення їх фінансової самостійності та самодостатності, наповнення дохідної частини місцевого бюджету та підвищення його позикоспроможності. У пункті 33 частини 1 Бюджетного кодексу України зазначається, що: “Місцеві запозичення – це операції з отримання до бюджету АР Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування місцевих бюджетів” [1]. Нагадаємо, що відносини запозичення коштів до місцевих бюджетів формують внутрішню сутність поняття

муніципального кредиту, що, уособлюючи форму публічної кредитної діяльності і маючи всі ознаки кредитних відносин, є принципово відмінною категорією як від банківського, так і від державного кредитів. Тому муніципальний кредит належить трактувати як сукупність економічних відносин, пов'язаних із залученням до місцевих бюджетів грошових коштів фізичних і юридичних осіб на умовах строковості, повернення та платності, в результаті яких виникають боргові зобов'язання органів місцевої влади як позичальників або гарантів [2, с.282].

Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування міських бюджетів і використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення вказаних територіальних громад. Право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, надано територіальній громаді міста в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням міської ради. При цьому міські ради мають право здійснювати внутрішні місцеві запозичення (за винятком місцевих позик на покриття тимчасових касових розривів при виконання місцевих бюджетів), тоді як зовнішні місцеві запозичення мають право здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення таких запозичень. Але місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради без винятку. В разі отримання кредиту між міською радою та міжнародною фінансовою організацією укладається кредитний договір, в якому має бути обов'язково передбачено, що в разі невиконання позичальником своїх договірних зобов'язань перед кредитором відбувається автоматичне та безспірне списання необхідних (передбачених договором) коштів з місцевого бюджету.

Одержані в результаті здійснення місцевих запозичень кошти є джерелом формування спеціального фонду місцевих бюджетів і зараховуються лише до бюджету розвитку місцевих бюджетів, за винятком короткострокових місцевих позик, які, як вже відзначалося, отримуються для покриття тимчасових касових розривів і середньострокових місцевих позик для покриття сум невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошिका доходів місцевих бюджетів, визначених у Законі України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Залежно від джерел надходження коштів місцеві запозичення поділяються на дві групи [1]:

- місцеві внутрішні запозичення (за винятком місцевих позик), здійснювати які мають право міські ради;

- місцеві зовнішні запозичення, здійснювати які можуть тільки міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів за офіційними даними органами державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення таких запозичень.

Як відомо, одним із принципів побудови бюджетної системи України є принцип цільового використання бюджетних коштів, тому кошти, одержані відповідними органами місцевої влади й зараховані до міських бюджетів також можна вважати бюджетними коштами, а тому їм притаманне цільове використання. Строковість місцевих запозичень означає їх обов'язкове повернення. Отже, умовами здійснення місцевих запозичень є: чітко визначена мета (цільове використання), повернення коштів, строковість, платність.

Відповідно з принципом самостійності, на якому ґрунтується функціонування бюджетної системи України, держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетними зобов'язання органів місцевого самоврядування, тоді як і органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також і за бюджетні зобов'язання держави. Тобто, здійснюючи внутрішні чи зовнішні місцеві запозичення органи влади міст самостійно та в повному обсязі відповідають за бюджетними зобов'язаннями, що утворилися в результаті здійснення місцевих запозичень.

Обсяги й умови здійснення місцевих запозичень погоджуються в обов'язковому порядку керівниками відповідних місцевих фінансових органів за дорученням Верховної Ради АР Крим і міської ради з Міністерством фінансів України, що здійснює реєстрацію усіх договорів про місцеві запозичення, а також істотних змін до таких договорів у спеціальному Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій, який містить всю інформацію про здійснення місцеві запозичення в Україні.

Відповідно до інвестиційних проектів, що потребують фінансування від органів місцевої влади, розрізняють такі види місцевих запозичень [3]:

- загальні позики випускаються з метою обслуговування поточних потреб органів місцевого самоврядування, для фінансування проектів, які не приносять прибутків;

- прибуткові позики здійснюються під конкретний проект, реалізація якого матиме прибуток;

- проектні позики призначені для фінансування капіталомістких проектів.

Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів установлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до умов, визначених Бюджетним кодексом і передбачає послідовність таких дій:

1. Отримання в Міністерстві фінансів висновку про відповідність проекту рішення про

здійснення місцевих запозичень до вимог бюджетного законодавства.

2. Прийняття міською радою рішення про здійснення місцевих запозичень у формі випуску облігацій; це рішення повинно містити відомості про істотні умови запозичення (розмір запозичення, розмір основної суми боргу, процентів і терміни їх сплати), форму і мету здійснення запозичення.

3. Оформлення та затвердження інформації про випуск місцевих облігацій.

4. Реєстрація випуску місцевих облігацій, а також інформації про їх випуск у центральному апараті Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Після цього емітенту видаються один примірник зареєстрованої інформації та свідоцтво про реєстрацію випуску облігацій внутрішньої місцевої позики. Якщо облігації випускаються в документарній формі, то є підставою для друкування бланків сертифікатів облігацій; а якщо облігації випускаються в бездокументарній формі, то свідоцтво є підставою для оформлення глобального сертифіката.

5. Опублікування зареєстрованої інформації про випуск місцевих облігацій у повному обсязі в органах преси Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України й офіційному виданні Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку не менше, ніж за десять днів до початку розміщення місцевих облігацій.

6. Виготовлення бланків сертифікатів місцевих облігацій (у разі випуску облігацій у документарній формі) або розміщення глобального сертифіката (у разі випуску облігацій у бездокументарній формі).

7. Розміщення емітованих місцевих облігацій на добровільних засадах в термін, зазначений в інформації про їхній випуск, що надається Міністерству фінансів щокварталу до 15 числа місяця, наступного за звітним кварталом.

8. Подання до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку звіту про результати розміщення випуску місцевих облігацій не пізніше, ніж за десять днів після закінчення терміну розміщення емісії місцевих облігацій.

Нова редакція Порядку здійснення місцевих запозичень знімає обмеження щодо включення до складу кредиторів за місцевими запозиченнями лише банківських установ, що по суті є кроком до запровадження публічно-приватного партнерства та контрактів ЕСКО на місцевому рівні. Змінами також виключено вимогу щодо надання звітів про виконання бюджету за останні три роки, а включено норму стосовно необхідності подання прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, що особливо є актуальним у посткризовий період, оскільки розрахунки обсягу місцевого боргу будуть здійснюватись з урахуванням перспектив розвитку економіки міст. Безперечно, ці зміни сприятимуть прозорості місцевих запозичень, розвитку публічно-приватного партнерства, а також

забезпечуватимуть реалізацію енергозберігаючих проектів за перфоманс-контрактами.

Згідно з Порядком здійснення місцевих запозичень для отримання погодження щодо емісії облігацій місцевої позики органи місцевого самоврядування надсилають Міністерству фінансів повідомлення, до якого додають [4]:

- рішення про відповідний місцевий бюджет на бюджетний рік з дефіцитом за спеціальним фондом;

- проект рішення про місцеві запозичення;
- розрахунки та обґрунтування здійснення місцевих запозичень;

- копію звіту про виконання міського бюджету за рік, що передусе року, в якому приймається рішення про здійснення запозичення;

- інформацію про поточний стан виконання зобов'язань з погашення місцевого боргу за п'ять років;

- обґрунтування обсягів доходів бюджету розвитку спеціального фонду міського бюджету;

- проект проспекту емісії облігацій в разі їх відкритого (публічного) розміщення (за умови здійснення місцевих запозичень шляхом випуску облігацій місцевої позики);

- довідку Держкомстату про чисельність населення міста на момент прийняття рішення про затвердження місцевого бюджету на відповідний рік;

- прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, схвалений виконавчим органом міської ради.

Міністерство фінансів упродовж 20 днів після надходження зазначених документів, розглядає, перевіряє їх і приймає рішення про погодження обсягу й умов здійснення запозичення або вмотивовану відмову, яке доводиться до відома органів місцевого самоврядування. Але одержане від Міністерства фінансів погодження не є гарантією виконання міською радою зобов'язань за здійсненими нею місцевими запозиченнями або підтвердженням її платоспроможності.

За результати здійснення місцевих запозичень відповідні органи місцевого самоврядування повинні подати у Міністерство фінансів у десятиденний строк таку інформацію: зареєстрований проспект емісії облігацій місцевої позики; завірену копію договору позики; інформацію про здійснення платежів за місцевими запозиченнями.

Як видно з розглянутого нами, роль органів місцевої влади у механізмі розміщення облігацій місцевих запозичень полягає у виконанні наступних функцій: прийнятті рішення про випуск цінних паперів, визначенні розміру позики та виду цінних паперів, строків їх випуску та погашення; несенні відповідальності за облігаційну позику; проведенні реєстрації емітованих цінних паперів у Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР); укладанні угод з комерційним банком на депозитарне обслуговування, з компанією-реєстратором щодо реєстрації укладених угод; обов'язковому (або за бажанням)

поданні документів на фондову біржу для включення емітованих цінних паперів у біржовий рейтинг та укладанні угоди з фондовою біржею на розміщення цінних паперів через посередників біржі для їх реалізації через торговий зал біржі та визначення їхнього реального курсу.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене відзначимо: одним із визначальних факторів забезпечення фінансової бази, незалежності та самостійності органів місцевого самоврядування в сучасних умовах розвитку України має бути подальше розширення практики здійснення місцевих запозичень, які є досить перспективним інструментом фінансування місцевого

економічного розвитку, хоча їх здійснення потребує удосконалення організаційних засад. Для усунення проблем із розміщенням емітованих муніципальних облігацій органи місцевого самоврядування повинні вивчати не лише мету запозичення та перспективні напрями витрачання залучених ресурсів, але й досліджувати групи потенційних інвесторів та особливості їх мотивації. Тому задля зниження високих ризиків роботи емітентів місцевих облігацій на фондовому ринку потрібно розробити та впроваджувати ефективну стратегію розміщення та управління місцевими запозиченнями на засадах системності.

#### Список літератури

1. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями на 25 серпня 2010 р.: (відповідає офіц. тексту) – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 110с.
2. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України за заг. ред. Азарова М. Я. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 480 с.
3. Місцеві фінанси: підруч. / За ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
4. Постанова Кабінету міністрів України “Про порядок здійснення місцевих запозичень” №110 від 16.02.2011р. (із змінами і доповненнями).- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)

#### Анотація

Наталія Ткачук

### ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНЫХ ЗАЙМСТВОВАНИЙ

*Исследованы теоретическая сущность местных займствований, необходимость их осуществления и роль в пополнении местных бюджетов. Акцентировано внимание на на разнovidности местных займствований. Рассмотрен порядок осуществления местных займствований.*

**Ключевые слова:** муниципальный кредит, органы местного самоуправления, местные займствования, городской бюджет, внутренние местные займствования, внешние местные займствования, местные облигации.

#### Summary

Natalia Tkachuk

### ECONOMIC ESSENCE AND FEATURE OF REALIZATION OF LOCAL LOANS

*Theoretical essence of local loans, the necessity of their realization and their role at the increase of the local budgets has been considered. The attention is accented on the local loans types. The procedure of realization at the local loans have been considered.*

**Keywords:** municipal credit, local government authorities, local loans, municipal budget, internal local loans, external local loans, municipal bonds.