

6. Селюков М.В. Шалыгина Н.П. Система финансово-бюджетного контроля и его роль в обеспечении финансовой безопасности региона. *Современные проблемы науки и образования*. 2014. № 3. URL: <http://www.science-education.ru/117-13117>

7. Юшкова С.Д. Совершенствование системы финансового контроля в инновационной экономике. *Transport Business in Russia*. 2014. № 3 С. 63–67.

** Акберова Саида Дамет гызы – диссертант кафедри «Финансы и финансовые институты» Азербайджанского Государственного Экономического Университета.*

Стаття надійшла до редакції 29 травня 2018 р.

УДК 336.712:336.77:352.07

Юлія Глущенко *

КОМУНАЛЬНІ БАНКИ В СИСТЕМІ КРЕДИТУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті досліджено теоретичні основи вітчизняного та зарубіжного досвіду існування комунального кредиту та визначено роль комунальних банків у процесі фінансово-економічного розвитку територіальних громад. З'ясовано, що в Україні розвиток комунальних банків носить фрагментарний характер. Запропоновано визначення законом правової основи створення комунальних банків та залучення до вкладів тимчасово вільних коштів відповідних місцевих бюджетів, що сприятиме підвищенню рівня фінансової стійкості банку та самостійності територіальних громад.

Ключові слова: комунальний кредит, комунальні банки, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів, фінансово-кредитні відносини.

Глущенко Ю. А. Коммунальные банки в системе кредитования территориальных общин.

В статье исследованы теоретические основы отечественного и зарубежного опыта существования коммунального кредита и определена роль коммунальных банков в процессе финансово-экономического развития территориальных общин. Выяснено, что в Украине развитие коммунальных банков носит фрагментарный характер. Предложено определение законом правовой основы создания коммунальных банков и привлечения к вкладам временно свободных средств соответствующих местных бюджетов, что способствует повышению уровня финансовой устойчивости банка и самостоятельности территориальных общин.

Ключевые слова: коммунальный кредит, коммунальные банки, местное самоуправление, местные бюджеты, временно свободные средства местных бюджетов, финансово-кредитные отношения.

Glushchenko Yu. A. Municipal banks in the territorial community crediting system.

The article analyzes the theoretical bases of domestic and foreign experience of communal credit existence and defines the role of communal banks in the process of financial and economic development of territorial communities. It is stated that in Ukraine development of communal banks is fragmentary. The definition of the legal basis for the creation of communal banks and the attraction of temporarily free funds to the relevant local budgets is proposed, which will increase the level of financial stability of the bank and the autonomy of the territorial communities.

Keywords: communal credit, communal banks, local self-government, local budgets, temporarily free funds of local budgets, financial and credit relations.

Постановка проблеми. Процес децентралізації в Україні націлений на розвиток громадянського суспільства та досягнення економічної самостійності громад. Проте проблема нестачі місцевих фінансових ресурсів в Україні, зокрема мізерна частка місцевих

бюджетів, ускладнює процес інвестування місцевої інфраструктури, оновлення основних фондів комунальних підприємств. Проблемні питання розвитку комунального кредиту, зокрема невизначеності на законодавчому рівні окремим законом правового статусу комунального банку, відсутності в його функціях операцій щодо розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів, не сприяє забезпеченню належного місцевого економічного розвитку та потребує подальших досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи та практичний досвід функціонування комунальних банків в Україні є предметом досліджень таких вчених, як Ю.О. Буцька, Н.В. Котенко, Ю.В. Петленко, О.Д. Рожко, А.В. Череп та ін. Дослідженням питань формування комунального кредитування займалися такі українські науковці, як О.П. Кириленко, С.Л. Коваль, З.М. Лободіна, І.М. Мищак та ряд інших.

Однак, актуальним залишається дослідження питання реформування системи комунального кредитування в напрямку розробки пропозицій щодо зацікавленості органів місцевого самоврядування у створенні комунальних банків, що сприятиме покращенню стану фінансового забезпечення територіальних громад в умовах децентралізації.

Метою статті є дослідження теоретичних основ та практики функціонування комунальних банків в Україні, з'ясування проблемних аспектів діяльності та розробка практичних рекомендацій щодо їх удосконалення в контексті застосування позитивного зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Процес розвитку України демократичним шляхом потребує зниження рівня фінансової централізації та підвищення якості надання громадських послуг. Така необхідність, як справедливо зауважує І.М. Мищак, диктується міжнародними правовими нормами. Зокрема, згідно зі ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а обсяг цих ресурсів повинен відповідати повноваженням, передбаченим конституцією або законом [1]. Водночас незначний обсяг доходів місцевих бюджетів, що є головною складовою місцевих фінансів України, обмежує органи місцевого самоврядування у виконанні повноважень та стримує місцевий економічний розвиток (Рис. 1).

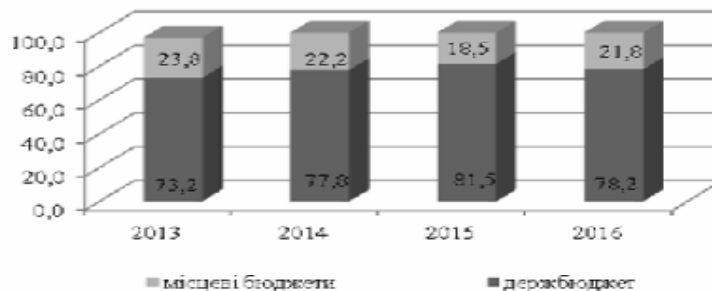


Рис. 1. Динаміка частки доходів бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті України за 2013 – 2016 роки, %

Про це свідчить проведений нами (Рис. 1) аналіз динаміки частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави, де вона останнім часом має тенденцію до зниження та становить лише понад 20 %, з мінімальним значенням 18,5 % у 2015 році.

Вважаємо, що у ситуації, що склалася, альтернативним варіантом залучення коштів могло б стати застосування комунального кредиту, що у розвинутих країнах є основним джерелом фінансування муніципальних інвестиційних програм.

Досліджуючи роботи вчених, варто говорити про різні підходи до визначення сутності поняття «комунальний кредит». Так, Ю. Петленко та О. Рожко вважають, що «комунальний кредит є системою відносин між двома юридичними особами з поворотної, платної та строкової передачі фінансових ресурсів, одна з яких – орган місцевого самоврядування» [2].

На думку ряду авторів, серед яких Юрій С.І., Дем'янишин В.Г., Кириленко О.П. та ін., він є «... сукупністю певних благ, що використовують органи місцевого самоврядування для реалізації економічних і соціальних програм на рівні територіальних громад» [3]. У «Вікіпедії» його визначають як «сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, і фізичними та юридичними особами, з другого, при яких місцеве самоврядування виступає найчастіше як позичальник, рідше – кредитор» [4]. Ми схилиємося до думки, що комунальний кредит – це фінансово-кредитні відносини між учасниками кредитного процесу, зокрема органами місцевого самоврядування, на основі строковості, платності та повернення позик.

У науковій літературі визначають такі основні форми комунального кредиту: облігаційні позики; безоблігаційні позики; комунальний банківський кредит; комерційний комунальний банківський кредит; комунальний кредит державних банків; взаємний комунальний кредит та ін.

Зарубіжний досвід систем комунального кредитування характеризується різними формами запозичення ресурсів. Зокрема, кредити комунальних банків, державних комунальних банків, комунальні кредити комерційних банків, взаємний комунальний кредит, а також жиро оборот і кредити жиробанків [5, с. 232].

Як свідчить досвід зарубіжних країн, важливою формою банківських комунальних закладів є існування жиро централей, перша з яких з'явилася 1908 року в Німеччині. Функції жиро централей полягають в організації здійснення жиророзрахунків, а також наданні кредитів у формі комунальних та іпотечних позик банкам муніципалітетів, регіональним та місцевим органам влади. Жиробанки надають лише короткострокові кредити та виступають банком комунального кредиту. Вони забезпечують функціонування спрощеної, без посередництва, системи взаємних розрахунків між органами місцевого самоврядування за умов обмеження фінансових ресурсів. Розрахунки через жиробанки відбуваються на спеціальних поточних рахунках.

Історія виникнення жиробанків пов'язана з процесом оплати за послуги й продукцію комунами та общинами. За умови відкриття рахунків цих клієнтів в одному жиробанку взаєморозрахунки по зобов'язаннях можуть здійснюватися у формі взаємозаліків, що сприяє виявленню вільних коштів та спрямуванню їх на кредитування місцевого самоврядування.

Прикладом розвитку такого кредитування є Німеччина, де на початку 80-х рр. ХХ ст. функціонувало близько 12 жиро централей, що згодом об'єдналися в регіональні спілки (Західнонімецька спілка ощадних кас, Німецька спілка міст, Спілка прусських земських округів, Спілка великих німецьких сільських общин). Розвиток системи спілок у 1918 р. перетворив жиро централь у банк німецьких комунальних жиро спілок.

Не менш успішною формою комунального кредитування є банки взаємного кредиту, тобто банки-посередники між органами місцевого самоврядування. Такі банківські установи діяли ще в ХІХ ст. у Німеччині, Швеції та Франції. При цьому у Швеції вони утворені у формі банків із солідарною відповідальністю окружних комунальних спілок під їх гарантію. Нині це – «Комунінвест».

Варто згадати також про існування у 1860 р. акціонерних комунальних банків у Бельгії, засновниками яких були общини з правом володіння в межах власної частки акціонерного капіталу.

Кредитування місцевих органів влади в зарубіжних країнах (Німеччині, Франції, Італії, Великій Британії, Бельгії) здійснювали також спеціальні державні банки комунального кредиту, що пов'язані із системою ощадних кас. У Франції одним із таких є банк акціонерного типу «Місцевий французький кредит». У його статутному капіталі державі належить 47,5 %. В Італії – це Центральна депозитно-ощадна каса, у Великій Британії – Національний фонд позик. Заслуговує на увагу й сучасний польський досвід, який уже розглядався вітчизняними вченими [6].

Таким чином, слід зробити висновок, що в зарубіжних країнах досить широко застосовуються різні форми комунального кредиту, зокрема функціонування комунальних банків. Натомість вітчизняна практика місцевого кредитування в Україні є дещо фрагментарною.

Зокрема, історичні дані свідчать, що ще в СРСР 1923 р. відбулося становлення комунальних банків шляхом створення акціонерних товариств із правом випуску муніципальних позик. Систему комунальних банків на той час очолював Центральний банк комунального господарства та житлового будівництва СРСР, акціонером якого була і Українська РСР. У період до 1927 року кількість комунальних банків, що кредитували житлове будівництво, комунальне господарство з розрахунку 3,5 відсотка річних сягнула 49. Згодом у 30-х роках ХХ ст. система комунального кредитування СРСР переформатовується а в 1959 році взагалі ліквідується.

На сучасному етапі в Україні існування комунального кредиту визначено законодавством, проте не отримало широкого застосування. Так, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» участь органів місцевого самоврядування України у фінансово-кредитних відносинах полягає у здійсненні місцевих запозичень, отриманні позик, а також створенні комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ, гарантуванні кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміщенні тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням відповідних вимог (ст. 70) [7]. Із перелічених форм останнім часом поширеною формою участі у фінансово-кредитних відносинах органів місцевого самоврядування є розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах у комерційних банках (Рис. 2) [8].

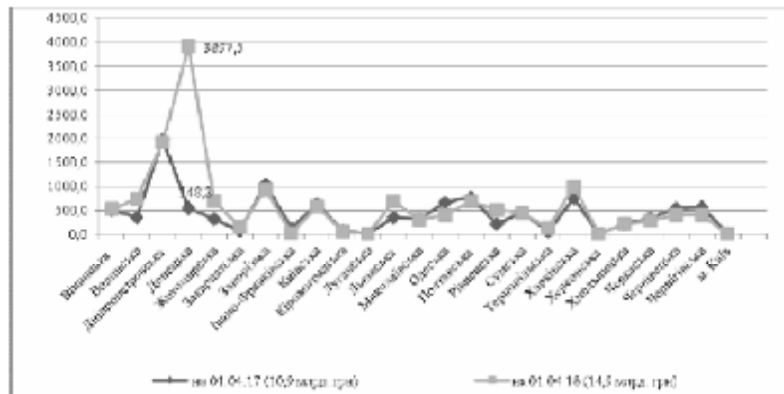


Рис. 2. Динаміка коштів, розміщених місцевими бюджетами, на вкладних (депозитних) рахунках у банках станом на 01.04.2017 та 01.04.2018 рр., млрд грн

Здійснений нами аналіз розміщення тимчасово вільних бюджетних коштів свідчить про широке коло учасників цієї форми комунального кредитування та поступовий приріст (36,7 % – в цілому та в 6,2 р. – у Донецької області) їх обсягів на рахунках у комерційних банках. Поряд із цим зростають обсяги позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів (відповідно до Бюджетного Кодексу України) за рахунок коштів Єдиного казначейського рахунку (Рис. 3) [9].

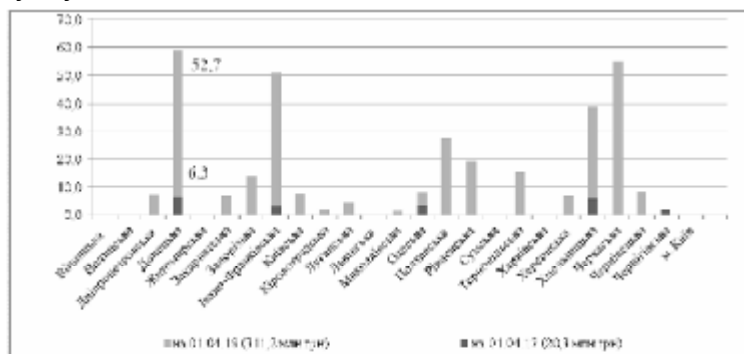


Рис. 3. Динаміка обсягу позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів Єдиного казначейського рахунку станом на 01.04.2017 та 01.04.2018 рр., млн грн

Ці дані свідчать, що обсяг позик на покриття тимчасових касових розривів за 4 місяці 2018 року порівняно із відповідним періодом минулого року зріс в 14,3 рази (у т.ч. в 7,4 рази – по Донецькій області).

Таким чином, здійснене дослідження дозволяє сформулювати думку про можливо раціональне розміщення коштів саме на рахунках комунальних банків, що дозволило б у межах повноважень органів самоврядування використовувати ці кошти на розвиток місцевого господарства, покривати тимчасові касові розриви та задовольняти економічні інтереси територіальних громад. Більш того, можливість застосування пільгового кредитування суб'єктів господарювання відповідної територіальної громади сприятиме підвищенню рівня її економічного добробуту. Комунальні банки, надаючи послуги на місцевому рівні, таким чином впливають на розвиток територіальної громади та на місцевий економічний розвиток регіону в цілому. У зв'язку з цим у сучасних умовах актуальним є розкриття сутності, стану та проблемних питань правового регулювання діяльності комунальних банків.

Що стосується сутності терміну «комунальні банки», то слід зазначити, що в науковій літературі існує ряд його тлумачень. На думку Михайловської І.М. та Ларіонової К.Л., «комунальні банки – це спеціалізовані кредитні установи, призначені для кредитування та фінансування житлового і комунального господарства» [10, с. 382]. Череп А.П та Осипенко С.О. вважають, що «комунальний банк – це спеціалізована фінансово-кредитна установа, яка є комунальною власністю та діяльність якої спрямована не тільки на максимізацію прибутку, а й на зміцнення фінансових основ органів місцевого самоврядування» [11, с. 315]. На нашу думку, комунальні банки – це фінансово-кредитні установи, що надають широкий спектр послуг територіальним громадам чи уповноваженим ними органам місцевого самоврядування, а також комунальним підприємствам із метою підвищення рівня місцевого економічного розвитку.

Аналізуючи положення вітчизняного законодавства, приєднуємося до думки фахівців про те, що в ньому ще досі не розкрито сутність поняття «комунальний банк», як і «муніципальний банк», та порядок їх функціонування [12, с. 44]. У Законі України «Про банки і банківську діяльність» лише зазначено, що банки в Україні створюються у формі акціонерного товариства або кооперативного банку (ст. 6) [13].

Що стосується функціонування акціонерних товариств в Україні, то вони поділяються на публічні акціонерні товариства та приватні акціонерні товариства [14]. Акціонерами товариства визнаються фізичні і юридичні особи, а також держава в особі органу, уповноваженого управляти державним майном, або територіальна громада в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, які є власниками акцій товариства. Мінімальний розмір статутного капіталу акціонерного товариства становить 1250 мінімальних заробітних плат, виходячи із ставки мінімальної заробітної плати, що діє на момент створення (реєстрації) акціонерного товариства, тоді як мінімальний розмір статутного капіталу банку для банків, що щойно створюються, становить 500 млн грн. Більш того, банки в установленому порядку повинні після отримання ліцензії стати учасником та сплачувати збори до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб [15].

Таким чином, це свідчить про те, що створення комунального банку потребує суттєвих капіталовкладень, що є практично не реальним для органу місцевого самоврядування. А якщо навіть це вдається, то, «... щойно створені комунальні банки згодом перетворюються у типові комерційні фінансові установи» [16, с. 363].

Прикладом існування таких комунальних банків в Україні був заснований у 1996 році ПАТ «Укркомунбанк». Він був створений за участі Луганської облдержадміністрації та Луганської міськради [17]. ПАТ «Укркомунбанк» пропонував широкий спектр послуг і банківських продуктів. Він був членом Асоціації українських банків, SWIFT, Укркарт, VISA, Western Union, Анелік, Луганської торгово-промислової палати, Першої фондової торгової системи та Професійної асоціації реєстраторів і депозитаріїв. За час функціонування його клієнтами стали понад 8000 підприємств і 75000 фізичних осіб. Проте у результаті загострення політичної та економічної кризи ПАТ «Укркомунбанк» збанкрутів. Виконавча

дирекція Фонду гарантування вкладів фізичних осіб прийняла рішення від 28 серпня 2017 р. № 3789, відповідно до якого продовжено строки здійснення процедури ліквідації ПАТ «Укркомунбанк» на один рік до 13 вересня 2018 року включно [18].

Крім того, комунальний український банк ПАТ КБ «Хрещатик», заснований у 1993 році, був одним з учасників соціального проекту Київської міської ради під назвою «Картка киянина». Він був представлений у всіх регіонах України. Станом на 1 січня 2016 року загальні активи банку становили більше 9 млрд. грн, а за їх розмірами він входив у двадцятку найбільших банків в Україні. У 2014 році банк зазнав збитків на суму 141 млн грн і 2 червня 2016 року за пропозицією Фонду гарантування вкладів фізичних осіб НБУ прийняв рішення відкликати банківську ліцензію у ПАТ КБ «Хрещатик» та ліквідувати його.

Тому, враховуючи значні фінансові ризики та низьку фінансову стійкість таких установ на сучасному етапі децентралізації в Україні, важливим є створення спільних банківських установ комунальної форми власності громадами міст, сіл, селищ на договірній основі відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад», що сприятиме розвитку комунального кредитування та їх економічному зростанню [19]. Доцільним видається і подальше реформування міжбюджетних відносин та внесення змін до Податкового кодексу України з метою збільшення надходжень до місцевих бюджетів як за рахунок місцевих податків і зборів, так і за рахунок збільшення частки відрахувань до місцевих бюджетів загальнодержавних податків [20].

Висновки. Таким чином, домінуючими положеннями у формуванні політики місцевого економічного розвитку мають бути заходи, спрямовані на функціонування системи комунального кредитування, зокрема регулювання їх діяльності окремим законодавчим актом. У ньому має бути зазначено вимоги щодо акціонерів – органів місцевого самоврядування з переважною часткою в статутному капіталі понад 50 % чи контрольним пакетом акцій, що сприятиме здійсненню управління в інтересах територіальних громад.

Крім того, для зацікавлення місцевих органів у створенні таких установ слід визначити спеціальні нормативні (диференційовані) показники формування статутного капіталу, що будуть значно нижчими за комерційні банки, як це передбачено в інших країнах. Для підтримки фінансової стійкості й уникнення ризиків таких банків раціональним буде залучення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів із подальшим ефективним розподілом відсотків за їх користування, зокрема і для фінансування касових розривів.

Відповідним стимулом для органів місцевого самоврядування було б обслуговування коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ саме в комунальних банках, що сприятиме посиленню бюджетної дисципліни та фінансової самостійності, нарощенню власних доходів та послабленню «споживацьких тенденцій».

Список використаних джерел:

1. Мищак І.М. Проблеми і перспективи зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. *Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні (матеріали науково-практичної конференції)* / Заг. ред. Т.В. Мотренка, В.Є. Воротіна. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 72–77.

2. Петленко Ю.В. Місцеві фінанси: опорний конспект. К. : Кондор, 2003. 282 с.

3. Юрій С.І. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень : монографія. К. : Кондор, 2012. 376 с.

4. Вікіпедія : комунальний кредит. URL: <https://uk.wikipedia.org>

5. Кириленко О.П. Муніципальні фінанси : навчальний посібник. Т. : Астон, 2015. 360 с.

6. Мищак І.М. Механізми контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі (порівняльно-правовий аналіз). *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 56–61.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

8. Офіційний сайт Дежавної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua>

9. Звіти про обсяг позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів Єдиного казначейського рахунку. URL: <http://www.treasury.gov.ua>

10. Михайловська І.М. Гроші та кредит : навчальний посібник. Л. : Новий Світ, 2006. 432 с.

11. Череп А.В. Комунальний банк як інвестиційна складова соціально-економічного розвитку територіальних громад. *Бізнесінформ*. 2015. № 11. С. 314–319.

12. Буцька Ю.О. Комунальний банк як інститут сприяння розвитку територіальних громад. *Інвестиції: Практика та досвід*. 2013. № 20. С. 44–46.

13. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

14. Про акціонерні товариства : Закон України від 07.09.2008 № 514-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

15. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23.02.2012 № 4452-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

16. Котенко Н.В. Комунальний банк як джерело забезпечення соціально-економічної стабільності та розвитку територіальних громад. *Економічні проблеми сталого розвитку : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції імені проф. Балацького О.Ф. (27 травня 2015 р.)*. Суми : Сумський державний університет, 2015. С. 363–364.

17. Офіційний сайт ПАТ «Укркоммунбанк». URL: <http://www.abucb.com>

18. Офіційний сайт Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. URL: <http://www.fg.gov.ua/not-paying/liquidation/124-ukr-komun-bank>

19. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

20. Мищак І.М. Законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Україні та перспективи його удосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 1. С. 54–57.

** Глуценко Юлія Анатоліївна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів і кредиту Полтавської державної аграрної академії.*

Стаття надійшла до редакції 18 травня 2018 р.

УДК 351.131.7:631.15

Катерина Рябець *

**ІСТОРИЧНИЙ НАРИС ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
У ГАЛУЗІ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ ЗА ЧАСІВ ГЕТЬМАНСЬКОЇ ДОБИ
(СЕРЕДИНА XVII СТ. – ДРУГА ПОЛОВИНА XVIII СТ.)**

Проаналізована нормативно-правова база часів Гетьманщини в частині регулювання використання вод. З'ясовані законодавчо регламентовані тогочасні напрями державної водної політики. Визначене коло відповідальних осіб за її формування та реалізацію. Сформульовані чинники, які знижували ефективність реалізації досліджуваної державної політики.

Ключові слова: *публічне управління, державна водна політика, нормативно-правова база, Гетьманщина.*

Рябець Е. А. Исторический очерк политико-правового формирования публичного управления в области водного хозяйства Украины во времена Гетманского периода (середина XVII в. – вторая половина XVIII в.).

Проанализирована нормативно-правовая база времен Гетманщины в части регулирования использования вод. Выявлены законодательно регламентированные тогдашние направления государственной водной политики. Определен круг ответственных