

7. Махлун Ф. Производство и распространение знаний в США : пер. с англ. И. И. Дюмулена, У. И. Козлова, М. З. Штернгарц ; вступ. Г. В. Полунина. – М. : Прогресс, 1966. – 426 с.

8. Ткач Ю. В. Техногенність як одна з ознак розвитку суспільства / Ю. В. Ткач // Українські культурні дослідження. Експериментальна web-сторінка науковців українського центру культурних досліджень. – Режим доступу : [http://www.culturalstudies.in.ua/sekcija\\_s\\_s2\\_9.php](http://www.culturalstudies.in.ua/sekcija_s_s2_9.php).

9. Тойнби А. Дж. Постижения истории / пер. с англ ; сост. А. П. Огурцов. – М. : Прогресс, 1991.

10. Туриянская М. М. Методологические подходы к реализации концепции персонального развития / М. М. Туриянская // Управління підприємствами в туристичній сфері. – 2010. – С. 117–123.

11. Швецов Д. Ф. Современные теории личности и их положения относительно личностного развития / Д. Ф. Швецов. – М. : Академия, 2000. – 356 с.

*Надійшла до редколегії 16.10.2012 р.*

УДК 352 : 336.76

*М. В. ГОНЧАРЕНКО*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ В УКРАЇНІ**

*Здійснено аналіз чинного нормативно-правового забезпечення функціонування системи місцевих запозичень в Україні та запропоновано шляхи його вдосконалення.*

**Ключові слова:** місцеві запозичення, облігації, заборгованість бюджету, кредитний рейтинг, забезпечення позик, гарантії.

*The paper analyzes the current legal support of functioning of the local borrowing system in Ukraine and suggests ways of its improving.*

**Key words:** local loans, bonds, budget debt, credit rating, providing loans, guarantees.

За умов нестачі фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та нестабільності їхніх доходних джерел вагомим чинником стабілізації соціально-економічного розвитку територій має стати залучення додаткових грошових коштів через використання інституту комунального кредиту. Утім, аналіз практики місцевих запозичень в Україні свідчить фактично про невикористання цього інструменту. Так, за 2003 – 2010 рр. загальний обсяг місцевих запозичень наростаючим підсумком склав 3103,8 млн грн [4, с. 25], що можна порівняти із випуском місцевих позик одним муніципалітетом США за рік. Питома вага місцевих позик у ВВП дуже низька і коливається в межах 0,027 – 0,056 % (для порівняння: в Австрії – 2, 13 % , Нідерландах – 2,33, Швейцарії – 3,42, Туреччині – 5,53 %) [10, с. 58]. Серед причин

такого стану можна назвати складну фінансово-економічну ситуацію в країні, нерозвиненість фондового ринку, низьку ліквідність і привабливість муніципальних облігацій, недовіру українського населення до цінних паперів, що випускають органи влади тощо. Але однією з найсерйозніших перешкод успішному використанню позикових інструментів є недосконалість нормативно-правового забезпечення, що не дає реальних можливостей місцевим органам влади залучати позикові кошти для поліпшення місцевої інфраструктури та вирішення соціально-економічних проблем. З огляду на це, особливої актуальності набуває розробка законодавчої бази, яка встановлює чіткі і послідовні правила здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій та спрямована на створення ефективного і безпечного механізму фінансування органами місцевого самоврядування пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку територій.

Розвиток системи місцевих запозичень є предметом досліджень низки науковців, серед яких С. Дяченко [6], І. Луніна [8], І. Мазур [9], Л. Максимова [10], В. Падалка [11], А. Петриків [12], Л. Фокша [16] та ін. Однак нерозвиненість цього інституту в Україні вимагає проведення подальших досліджень. Особливої актуальності набуває розробка чинного законодавства, яке б забезпечило прозорий, стабільний і дієвий механізм здійснення місцевих запозичень як інструменту зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування.

Місцеві позики є незначним за обсягом джерелом доходів місцевих бюджетів і ризикованим з огляду на законодавчу неврегульованість питань їх забезпечення. У зв'язку з цим метою статті є аналіз чинної законодавчої бази, яка регламентує здійснення місцевих запозичень в Україні, та розробка пропозицій щодо її вдосконалення.

Повноваження органів місцевої влади зі здійснення запозичень регламентоване в законах України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1], “Про цінні папери і фондову біржу” [2] та у Бюджетному кодексі України [5] (далі – БК України). Норми Закону про місцеве самоврядування та Бюджетного кодексу відносяться до всіх форм запозичень, а норми Закону про цінні папери і фондову біржу відносяться лише до запозичень, здійснених у формі цінних паперів – облігацій.

Відповідно до ст. 2 БК України, місцеві запозичення – це операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету.

У ст. 16 БК України закріплено право Верховної Ради Автономної республіки Крим та міських рад здійснювати внутрішні та зовнішні місцеві запозичення. Згідно зі ст. 74 БК, місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку місцевих бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст.

Керівники відповідних місцевих фінансових органів, що за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міської ради здійснюють місцеві

запозичення, зобов'язані погоджувати обсяг та умови цих запозичень з Міністерством фінансів України.

Міністерство фінансів України в результаті погодження за запитом керівників відповідних місцевих фінансових органів, що за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міської ради мають намір здійснити місцеві запозичення, обсягу та умов таких місцевих запозичень, здійснює реєстрацію місцевих запозичень та місцевих гарантій. Усі договори про місцеві запозичення, договори, виконання зобов'язань, за якими забезпечено місцевими гарантіями, та договори про відшкодування витрат місцевого бюджету, а також зміни істотних умов таких договорів реєструються у Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій, який ведеться Міністерством фінансів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 110 затверджено новий порядок здійснення місцевих запозичень, у якому зазначено, що запозичення можуть здійснюватися у формі укладення договорів позики (кредитних договорів) з фінансовими установами та випуску облігацій місцевих позик [3].

Згідно із Законом України “Про цінні папери та фондовий ринок” від 23 лютого 2006 р., до облігацій місцевих позик належать облігації внутрішніх та зовнішніх місцевих позик [2]. Облігація – цінний папір, що посвідчує внесення його власником грошей, визначає відносини позики між власником облігації та емітентом, підтверджує зобов'язання емітента повернути власникові облігації її номінальну вартість у передбачений умовами розміщення облігацій строк та виплатити доход за облігацією, якщо інше не передбачено умовами розміщення.

Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів включає таку послідовність дій:

1) отримання в Міністерстві фінансів України висновку про відповідність проекту рішення про здійснення запозичення до вимог бюджетного законодавства;

2) прийняття Верховною Радою Автономної Республіки Крим або міською радою рішення про здійснення запозичення у формі випуску облігацій;

3) оформлення та затвердження інформації про випуск облігацій;

4) реєстрація випуску облігацій та інформації про їх випуск у центральному апараті Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку;

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

6) виготовлення бланків сертифікатів облігацій (у разі випуску облігацій у документарній формі) або розміщення глобального сертифіката (у разі випуску облігацій у бездокументарній формі);

7) розміщення облігацій, здійснюване в термін, зазначений в інформації про випуск облігацій, на добровільних засадах, тобто без примушування до купівлі;

8) подання до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку звіту про результати розміщення випуску облігацій не пізніше, ніж за десять днів після закінчення терміну розміщення випуску (серії) облігацій [3].

Особливостями нового порядку є те, що:

- разом з пакетом документів позичальник має подати до Міністерства фінансів України копію рішення про місцевий бюджет з дефіцитом виключно в частині бюджету розвитку. Це означає, що, по-перше, місто, яке хоче здійснювати запозичення, має спрямувати залишки коштів по загальному фонду на кінець попереднього року до бюджету розвитку, а не на потреби загального фонду; по-друге, ще до погодження здійснення запозичення всі показники, пов'язані з його здійсненням та використанням, мають бути затверджені у рішенні про бюджет, що буде стимулом до покращання планування;

- відсутня спрощена процедура погодження Мінфіном запозичень для міст, у яких обсяг місцевого боргу не перевищує 75 % надходжень бюджету розвитку, а запозичення не перевищують 25 % цих надходжень;

- відсутній перелік підстав для надання Мінфіном висновку про невідповідність проекту рішення вимогам, установленим бюджетним законодавством [Там же].

Рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 07.10.2003 р. № 414 затверджено Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик [14]. Відповідного до нього, емітент має право на розміщення облігацій після реєстрації випуску облігацій в реєструвальному органі за умови отримання висновку Міністерства фінансів України про відповідність проекту рішення про здійснення запозичень вимогам, установленим бюджетним законодавством. Причому, сукупний обсяг запозичень до місцевого бюджету у формі розміщення (випуску) облігацій не може перевищувати обсягу дефіциту бюджету розвитку місцевого бюджету на відповідний рік.

Серед системних проблем фінансового забезпечення територіального розвитку слід відзначити низький рівень використання міськими радами можливостей зовнішніх запозичень, до яких відносяться кредити (позики) від іноземних держав, банків і міжнародних організацій. Слід зазначити, що згідно з БК України, їх здійснення можливо лише для міст з кількістю населення понад 300 тис. осіб. Утім порівняно з попередньою редакцією БК України 2001 р. розширилися можливості міських рад щодо залучення позик міжнародних фінансових організацій. Так, згідно із п. 3 ст. 16 місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради [5].

За перше півріччя 2011 р. (до набуття чинності змін до БК України стосовно надання містам із чисельністю 300 тис. жителів права здійснювати запозичення до місцевих бюджетів) було зареєстровано 3 випуски облігацій місцевих позик на суму 400 млн грн, що складає 0,49 % у структурі всіх емісійних випусків цінних паперів. Для порівняння: у 2010 р. не було здійснено випусків, у 2009 р. було здійснено випусків суму 370 млн грн, у докризовому 2008 р. – на суму 974 млн грн. Загалом же, у період з 2005 р. по 2010 р. цінні папери міських рад були емітовані лише в 30 містах [15].

Здійснення запозичень дає можливість залучати додаткові кошти до місцевих бюджетів, проте надмірне їх залучення підвищує рівень заборгованості на місцевому рівні. В умовах економічної нестабільності надзвичайно актуальною є проблема

місцевого боргу, оскільки при наявності недосконалого законодавства та відсутності чіткої системи відповідальності органів місцевого самоврядування за формуванням та використанням доходної частини місцевих бюджетів, збільшення розмірів місцевого боргу може призвести до ряду негативних економічних наслідків.

У БК зазначено, що держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями територіальних громад. Законодавчо закріплено, що видатки місцевого бюджету не можуть перевищувати 10 % видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу. Проте у БК України не зазначається обмеження розміру місцевого боргу та не враховано те, що видатки загального фонду бюджету одного міста можуть у декілька разів перевищувати такі видатки в бюджеті іншого міста.

З метою розширення умов та гарантій бюджетів міст стосовно здійснення зовнішніх запозичень О. Шевченко пропонує збільшити частки видатків загального фонду місцевого бюджету, що спрямовується на обслуговування боргу, шляхом внесення змін до БК України (стаття 74, п. 6) [15]. Утім, на нашу думку, це надто ризиковано, хіба що можна встановити можливості її збільшення для міст, які демонструють високі показники бюджетної забезпеченості.

Також, на нашу думку, цілком виправданою є заборона на здійснення нових місцевих запозичень протягом п'яти років у випадку, коли під час погашення місцевого боргу та платежів по його обслуговуванню, обумовлених договором між кредитором та позичальником, має місце порушення графіка погашення з вини позичальника (п. 7 ст. 74 БК України). Так, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада позбавляються права здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років у разі порушення ними графіка виконання боргових зобов'язань, що виникають внаслідок місцевого запозичення. Оскільки кошти місцевого бюджету є публічними коштами, вони витрачаються на фінансування публічних видатків, тому таке положення включене з метою попередження зловживань з боку місцевої ради – позичальника, з метою чіткого дотримання порядку здійснення запозичень і реалізації публічного інтересу.

Абсолютно виправданою при здійсненні місцевих запозичень є вимога щодо високого рівня кредитоспроможності міста, його здатності відповідати по кредитним зобов'язанням. В Україні існує законодавча вимога інформування потенційних інвесторів про ризики інвестування. Випуску облігацій місцевого займу в обов'язковому порядку передувє своєрідний аудит фінансового стану територій, визначення їхнього кредитного рейтингу, що є ключовим у мінімізації ризиків місцевих запозичень. Кредитний рейтинг – це універсальний інструмент для оцінки кредитоспроможності позичальника, надійності його боргових зобов'язань і встановлення плати за відповідний кредитний ризик. Він дає можливість заявити потенційним інвесторам і партнерам про свою кредитоспроможність, не розголошуючи при цьому конфіденційної інформації, і зробити відносини позичальника і інвестора максимально прозорими і ефективними [7].

Важливою проблемою є подальше формування й розвиток оціночно-інформаційної системи ринку облігаційних позик, визнаною формою якої є рейтингова оцінка місцевих цінних паперів. На даний момент на ринку місцевих запозичень України діє лише одна рейтингова компанія, що має відповідний експертний висновок Світового банку – “Кредит-Рейтинг”. Фактично, без рейтингового висновку цієї компанії місцевий орган влади не зможе погодити свої запозичення в Міністерстві фінансів.

Зрозуміло, що чим вищою буде рейтингова оцінка адміністративно-територіальної одиниці, тим під менші відсотки зможе вона залучити кошти і тим упевненіше почуватимуться власники облігацій місцевого займу, яким їхня власність не лише приносить відповідний дохід, але, як будь-які інші цінні папери, може вільно перепродаватися на фондовому ринку чи навіть бути об’єктом застави. Однак, тарифи у агентстві “Кредит-Рейтинг” є досить високими: 10000 дол. США – за присвоєння рейтингу та 7500 дол. США – за підтримку рейтингу впродовж року [7]. Оскільки плата за послуги такого роду є фіксованою і не лімітується законодавчо, це призводить до того, що лише великі міста можуть отримати оцінку своїх облігацій, а маленькі містечка опиняються в дуже складному становищі. Тому, перш за все, необхідно внести зміни в нормативне регулювання отримання місцевими радами рейтингового висновку, а також стимулювати розвиток інших вітчизняних оціночних агентств.

Останнім часом було здійснено окремі спроби вдосконалення нормативно-правової бази у сфері регулювання місцевих запозичень. Зокрема в 2006 р. було розроблено проект Закону України “Про місцеві запозичення та гарантії”, що являє собою єдиний комплексний нормативно-правовий акт, в якому чітко та послідовно врегульовано різні аспекти місцевих запозичень і гарантії, визначено основні поняття [13]. Однак певні положення даного законопроекту потребують вдосконалення. Зокрема, як зазначає А. Петриків, це стосується процедури погодження місцевих позик у Міністерстві фінансів, введення пільг з оподаткування доходів від місцевих облігацій, прописання механізмів врегулювання дефолтів та дозволу випуску муніципальних позик групою міст з метою виконання спільних проектів для регіонального розвитку тощо [12].

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок про те, законодавство України не дає ні вихідних характеристик цінних паперів місцевих органів влади як джерела фінансування програм соціально-економічного розвитку регіонів, ні чітких вимог щодо їх випуску та розміщення. Однак слід зазначити, що порівняно з попередніми етапами розвитку нормативно-правова база в галузі місцевих запозичень суттєво вдосконалена, але вона потребує певних змін і доповнень у напрямі регламентації випуску муніципальних облігацій, а також системи їх емісії; розробки питання забезпечення місцевих позик і механізму гарантій повернення коштів інвесторів.

З метою вдосконалення чинного нормативно-правового забезпечення здійснення місцевих запозичень пропонується законодавчо врегулювати такі питання:

- правове визнання і розвиток системи комунальних фінансово-кредитних установ;

– інституціоналізація ринку місцевих запозичень, становлення таких інститутів, як рейтингові агентства, інституційні інвестори (пенсійні фонди, страхові компанії та банки), зберігачі та реєстратори, а також урізноманітнення муніципальних цінних паперів;

– посилення державного контролю над здійсненням місцевих запозичень через забезпечення відповідального планування витрат, фінансованих позиками;

– запровадження обов’язкового супроводу місцевих позик деталізованими програмами використання запозичених коштів та планами погашення боргів, чітка регламентація процедури дефолту органів місцевого самоврядування;

– обов’язкова експертиза інвестиційних проектів;

– оптимізація чинної системи обмежень обсягу місцевих запозичень, встановивши ліміт щорічної величини сплати основної суми боргу на рівні 5–10% доходів загального фонду місцевого бюджету без урахування міжбюджетних трансфертів;

– передбачення можливості використання власних доходів місцевих бюджетів, насамперед доходів бюджету розвитку, як забезпечення муніципальних позик.

Напрямок подальших досліджень має стати вивчення досвіду органів місцевої влади щодо здійснення місцевих запозичень за кордоном та визначення можливостей його застосування в Україні з метою створення ефективного і безпечного механізму місцевих запозичень.

#### Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 170.

2. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV // Голос України. – 2006. – № 69. – 14 квітня.

3. Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень : постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 110 // Урядовий кур’єр. – 2011. – № 33. – 22 лютого.

4. Аналітичний огляд ринку облігацій за 2010 р. – К. : НРА “Рюрік”, 2011. – Режим доступу : [http://rurik.com.ua/documents/research/bonds\\_review\\_2010.pdf](http://rurik.com.ua/documents/research/bonds_review_2010.pdf).

5. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143. – 4 квітня.

6. Дяченко С. Проблеми та перспективи функціонування українського ринку місцевих запозичень / С. Дяченко. – Режим доступу : [http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/03/blog-post\\_17.html](http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/03/blog-post_17.html).

7. Кредитное агентство “Кредит-рейтинг”. – 17.08.2009. – Режим доступу : <http://www.credit-rating.ua>.

8. Луніна І. Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні / І Луніна, Т. Вахненко // Економіст. – 2005. – № 10. – С. 38–41.

9. Мазур І. І. Особливості становлення ринку муніципальних паперів в Україні / І. І. Мазур // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 23–28.

10. *Максимова Л. П.* Місцеві запозичення як джерело фінансування перспективного розвитку регіонів / Л. П. Максимова, Н. М. Костіна // Наукові записки. – К. : ВД “КМ Академія”, 2008. –

Т. 81. – Економічні науки. – С. 57–61.

11. *Падалка В. М.* Становлення та розвиток ринку місцевих запозичень в Україні : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.04.01 “Фінанси, грошовий обіг та кредит” / В. М. Падалка. – К., 2005. – 20 с.

12. *Петриків А. В.* Розвиток системи місцевих запозичень в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 “Місьцеве самоврядування” / А. М. Петриків. – К., 2011. – 20 с.

13. Про місцеві запозичення і місцеві гарантії : проект Закону України від 08.06.04. – Режим доступу : [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua).

14. Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик : Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 7.10.2003 р. № 43 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 44. – С. 245.

15. *Шевченко О. В.* Зміни бюджетно-податкового регулювання регіонального розвитку: перші підсумки / О. В. Шевченко // Аналітичні записки щодо проблем та подій суспільного розвитку, НІСД. – 2011. – Листопад. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/647>.

16. *Фокиша Л. В.* Зовнішні запозичення місцевих органів влади / Л. В. Фокиша. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnusv/2009\\_46/46/25.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnusv/2009_46/46/25.pdf).

*Надійшла до редколегії 02.04.2013 р.*

УДК 334.353.1

*М. В. КАРМІНСЬКА-БЄЛОБРОВА*

## **ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ПРОВІДНИХ КЛАСТЕРІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ НА ПРИКЛАДІ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

*Досліджено необхідність кластерного підходу як ефективного інструменту реалізації цілей соціально-економічного розвитку регіону (на прикладі Харківської обл.).*

**Ключові слова:** кластер, кластерний підхід, держава, промислова група, конкурентоздатність, регіон, інноваційна діяльність, інвестиційна діяльність.

*This work investigated the need for a cluster approach as an effective instrument for the implementation of social and economic development of the region (for example, the Kharkiv region).*

**Key words:** cluster, the cluster approach, an industry group, competitiveness, region, innovation, investment, government.