

ГОЛИК

Марія Михайлівна
petrashchuk@bk.ru

к.е.н., старший викладач,
Чернівецький торговельно-економічний інститут
Київського національного
торгівельно-економічного
університету

УДК 336.3:352

СТОСОВНО РОЛІ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ У ПОСИЛЕННІ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

ABOUT THE ROLE OF LOCAL BORROWING IN ENHANCING RESOURCE SUPPORT OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

Стаття присвячена визначенню ролі та сутності місцевих запозичень у посиленні ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в Україні. В статті обґрунтована необхідність вирішення проблем використання облігацій місцевих позик як ефективних інструментів зміцнення фінансового забезпечення місцевих бюджетів та науково обґрунтовано можливі шляхи їх вирішення.

Статья посвящена определению роли и сущности местных заимствований в усилении ресурсного обеспечения местных бюджетов в Украине. В статье обоснована необходимость решения проблем использования облигаций местных займов как эффективных инструментов укрепления финансового обеспечения местных бюджетов и научно обоснованно возможные пути их решения.

The article is dedicated to determination of the role and essence of local borrowing in enhancing resource support of local budgets in Ukraine. The article is caused by the necessity of solving the problems of using the municipal bonds as effective instruments of enhancing financial support of local budgets and scientifically substantiated its possible solutions.

Ключові слова: місцеві запозичення, місцеві позики, місцеві бюджети, форми місцевих запозичень, облігації місцевих позик

Ключевые слова: местные заимствования, местные займы, местные бюджеты, формы местных заимствований, облигации местных займов

Keywords: local borrowing, local loans, local governments, forms of local borrowing, municipal bonds

ВСТУП

Забезпечення безперервних бюджетних надходжень є одним з ключових завдань держави. В умовах глобальної фінансової нестабільності проблеми нестачі фінансових ресурсів органів місцевої влади та місцевого самоврядування набувають особливої актуальності. Відсутність рівноваги на фінансовому ринку, спекулятивний та фіктивний характер операцій у банківському секторі, зростання рівня безробіття та посилення інфляційних тенденцій, що побутують нині в національній економіці, негативним чином впливають на обсяг надходжень до місцевих бюджетів з урахуванням нарощування темпів збільшення бюджетних видатків, що знаходяться в компетенції органів місцевої влади та місцевого самоврядування. Усе вищенаведене зумовлює необхідність посилення фінансової достатності місцевих бюджетів за рахунок пошуку альтернативних ресурсів розвитку, першочергово на реалізацію проектів, які є досить трудомісткими та вимагають значного обсягу вкладень та часу. Зазначені проекти більш вигідно фінансувати за рахунок отримання місцевих позик або здійснення запозичень [1, с. 118].

Питання наповнення місцевих бюджетів шляхом залучення додаткових фінансових ресурсів за рахунок механізму здійснення місцевих запозичень в останні десятиліття висвітлюється у працях багатьох вітчизняних науковців, зокрема: А.С. Брязкало, К.О. Ващенко, О.П. Кириленко, Ю.В. Ковбасюк, А.С. Маглаперідзе, А.М. Малець, О.М. Ніколаєва, А.В. Петриків, В. В. Толкованов, та інші, а також зарубіжних вчених: Т. Гордон, М. Кітінг, О.Н. Дерюгін, І.В. Костіков, К.М. Патресв та ін. Проте, здійснений аналіз теоретичних напрацювань вчених та практичного досвіду стосовно здійснення місцевих запозичень у посиленні ресурсної забезпеченості місцевих бюджетів в Україні свідчить про наявність ряду невирішених питань, таких як вибір найбільш прийнятної для залучення додаткового фінансування форми місцевих запозичень, виділення існуючих процесів на ринку місцевих запозичень та шляхи їх вирішення.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета роботи полягає у визначенні ролі місцевих запозичень у посиленні ресурсної забезпеченості місцевих бюджетів. У ході написання наукової роботи використовувалися загальнонаукові методи

(аналіз і синтез, порівняння), а також системний підхід до вивчення процесів та явищ.

РЕЗУЛЬТАТИ

Місцеві запозичення відіграють важливе значення у процесі оздоровлення економіки регіону, що є досить актуальним на даний момент, коли досить гостро відчувається брак фінансових ресурсів саме на регіональному рівні. Тому, важливим є дослідження функціонування інституту місцевих запозичень в Україні, виділення проблем їх здійснення та шляхів подолання.

В сучасних умовах засади функціонування інституту місцевих позик в Україні закріплені у наступних законодавчих актах: Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI [2]; Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 110 «Про затвердження порядку здійснення місцевих запозичень» [3]; Наказ Міністерства фінансів України № 866 від 25 липня 2012 р. «Про затвердження Порядку ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій» [4]; Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 29 квітня 2014 р. № 578 «Про затвердження Положення про порядок здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу» [5]; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [6].

Так, Бюджетний кодекс України ототожнює поняття «позики» та «запозичення». Згідно ст. 73, 74 поняття місцевих позик розмежоване на позики місцевим бюджетам та місцеві запозичення. Це, в свою чергу, породжує різне застосування даних термінів та не забезпечує єдиного їх трактування. Зокрема, поняття позики вживається у частині з'ясування джерел покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів, у фінансових установах на строк до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду, а також покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду. Щодо місцевих запозичень, то вони визначені як «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» [2]. Вважаємо, що такий підхід до розуміння місцевих запозичень є неповним, оскільки не враховує цільовий характер їх призначення.

Наукові судження професора О. Кириленка, спрямовані на розкриття економічної сутності місцевих запозичень як «операцій, пов'язаних з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, у результаті яких виникають зобов'язання органів місцевого самоврядування перед кредиторами» [7] хоча й не враховують цільовий характер місцевих запозичень, проте визначають суб'єктів, на яких покладено функцію виконання зобов'язань. На наш погляд, існуючий перелік умов здійснення місцевих запозичень потребує розширення на законодавчому

рівні, що значно підсилить його змістовну наповненість.

Дослідження праць по проблемам місцевих запозичень дозволило дійти висновку щодо їх розуміння як одного з найбільш ефективних інструментів перерозподілу фінансових ресурсів в інвестиційну сферу на регіональному рівні та дієвого джерела наповнення бюджетів місцевих органів влади та місцевого самоврядування.

Місцеві запозичення реалізують свою економічну сутність через виконання наступних функцій:

- мобілізація та концентрація вільних грошових накопичень і заощаджень шляхом продажу місцевих цінних паперів. Акумуляовані фінансові ресурси дають змогу виконувати покладені на органи місцевої влади та місцевого самоврядування завдання соціально-інвестиційного характеру;

- фінансування короткострокових та довгострокових потреб територіальних громад. Ефективність даної функції залежить, насамперед, від фінансового стану органів місцевої влади та місцевого самоврядування;

- можливість регулювання ринків товарів та послуг, ресурсів та фінансового ринку муніципалітетів. Органи місцевої влади та місцевого самоврядування у сфері своєї компетенції здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів господарювання, які діють в регіоні [8].

Цілком зрозуміло, що даний перелік функцій місцевих запозичень є невичерпним та, враховуючи необхідність реформування місцевого самоврядування на сучасному етапі, вимагає доповнення. Зокрема, вважаємо за доцільне віднести до вже існуючих функцій місцевих запозичень, функцію заміщення традиційних готівкових розрахунків безготівковими, що в умовах посилення впливу інформатизації та автоматизації на всі сфери національної економіки набуває особливої актуальності.

Окремої уваги заслуговує питання форм місцевих запозичень. Відповідно до чинного законодавства та теоретичних напрацювань вчених виділяють різні форми місцевих запозичень: угоди про отримання позик, укладені між місцевими органами влади та місцевого самоврядування та фінансовими установами та організаціями; кредити та кредитні лінії, залучені від банків та інших фінансових установ; вексельні та казначейські позики; випуски облігацій внутрішніх та зовнішніх місцевих позик [9, с. 20; 10, с. 33]. Хоча форми місцевих запозичень тісно пов'язані між собою, проте кожна з них має певну сферу застосування.

В сучасних економічних умовах кредити як відносини, що пов'язані з формуванням та використанням грошових коштів, акумуляованих у місцевих бюджетах для фінансування відносно недорогих та короткострокових проектів, в основному використовується невеликими населеними пунктами зі слабким фінансовим потенціалом. Для порівняння зазначимо, що нині частка кредитування місцевих бюджетів поступово скорочується на користь випусків облігацій з нижчими процентними ставками та відсутності умови щодо обов'язкового

забезпечення [10, с. 33]. На наш погляд, враховуючи банко орієнтованість фінансово-кредитної системи України, доцільним є залучення населення та банківських установ до стимулювання кредитування органів місцевої влади та місцевого самоврядування з метою посилення фінансової незалежності об'єктів комунальної власності.

Щодо вексельних та казначейських позик, які являють собою відносини, пов'язані з формуванням та використанням грошових коштів з терміном обігу менше одного року [11, с. 262], вражаємо досить сумнівною інвестиційну спрямованість даних фінансових інструментів, враховуючи короткостроковість їх обігу та відсутність значних фінансових вкладень, які необхідні для реалізації інвестиційних проектів. Тобто можна говорити про використання вексельних та казначейських позик переважно для покриття дефіциту місцевого бюджету поточного року або покриття короткострокових касових розривів.

Нині найбільш вагому роль у системі місцевих запозичень відіграють саме облігаційні позики як економічні відносини, пов'язані з формуванням та використанням грошових коштів, акумульованих у місцевих бюджетах для фінансування довгострокових капіталовкладень. Облігаційна позика являє собою емісію облігацій місцевих (муніципальних) позик з терміном обігу більше одного року. Залучені, внаслідок емісії облігацій місцевої позики, кошти справляються переважно на інвестиційні цілі, які, як відомо, є дорого витратними, а, отже, й є вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів.

Загалом випуск муніципальних облігацій як перспективного джерела залучення фінансових ресурсів для соціально-інвестиційного розвитку регіону сприяє:

- покращенню інвестиційного клімату регіонів для внутрішніх і зовнішніх інвесторів;
- фінансуванню соціально-інвестиційних проектів територій, зокрема розвитку систем електропостачання, водопостачання, газопостачання, каналізації, транспортних мереж, житлового будівництва, будівництва закладів освіти, охорони здоров'я тощо;
- покращенню соціального розвитку населення регіону;
- скороченню чи покриттю дефіциту місцевого бюджету.

Узагальнюючи теоретичні напрацювання та практичний досвід щодо випуску облігацій місцевих позик, розглянемо їх переваги порівняно з іншими фінансовими інструментами [12, с. 107]:

- вартість одержаних запозичень внаслідок випуску муніципальних облігацій є меншою порівняно з кредитами;

- сплата відсотків за облігаціями місцевих позик здійснюється за графіком, встановленим не кредитором, а емітентом, а це дозволяє місцевим бюджетам регулювати власні грошові потоки;

- випуск даних цінних паперів не потребує надання застави кредиторам;

- структуру та етапи здійснення запозичень шляхом випуску муніципальних облігацій можна максимально адаптувати до інвестиційних потреб регіону;

- наявність широкого кола потенційних кредиторів.

Незважаючи на значні переваги у випуску муніципальних облігацій для місцевих бюджетів в Україні, статистичні дані підтверджують незначну частку їх використання органами місцевої влади та місцевого самоврядування порівняно з іншими формами місцевих запозичень. Такий стан справ можна пояснити відносно невеликим практичним досвідом мобілізації фінансових ресурсів на місцевому рівні за рахунок муніципальних облігацій (перші успішні спроби залучення фінансових ресурсів внаслідок емісії муніципальних облігацій припадають на 2003-2004 роки) та слабкою розвиненістю вітчизняного ринку цінних паперів, зокрема його організаційно-інституційного забезпечення та нормативно-правового регулювання.

Аналізуючи динаміку обсягу торгів облігацій місцевих позик на ринку цінних паперів з 2011 по 2015 роки, потрібно відзначити про стихійний розвиток ринку муніципальних облігацій, що зрозуміло ускладнює прогнозування його подальшого розвитку (рис. 1).

За даними рис. 1 обсяг торгів облігацій місцевих позик на ринку цінних паперів у 2015 році зменшився на 1,68 млрд. грн., або 40,87% порівняно з 2014 роком. При цьому сукупний обсяг торгів на ринку цінних паперів за аналогічний період також зменшився (на 159,27 млрд. грн., або 6,83%), що, в першу чергу, пояснюється погіршенням загального стану фінансового ринку України та фондового ринку зокрема.

Щодо загальної структури торгів на ринку цінних паперів, то у 2015 році частка торгів муніципальними облігаціями становила 0,11%, що на 0,07% менше ніж у попередньому 2014 році (рис. 2).

Зрозуміло, що зменшення частки обсягу торгів облігаціями місцевих позик на ринку цінних паперів є несприятливим явищем, оскільки свідчить про зниження їх інвестиційної привабливості для потенційних інвесторів, зокрема для органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

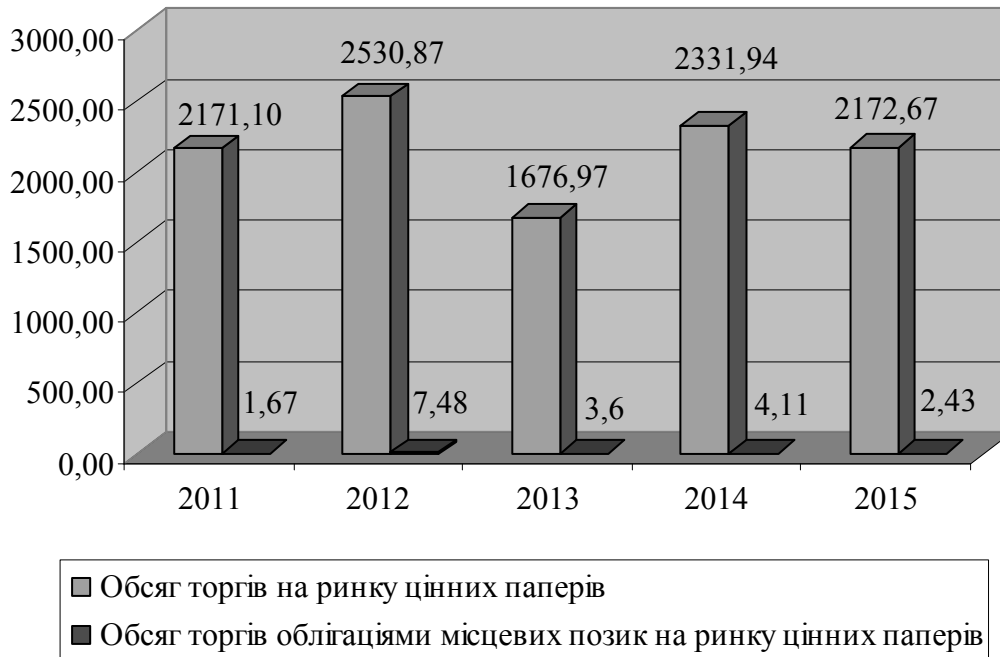


Рис. 1. Динаміка обсягу торгів облигаціями місцевих позик на ринку цінних паперів у 2011 – 2015 роках, млрд. грн. [13]

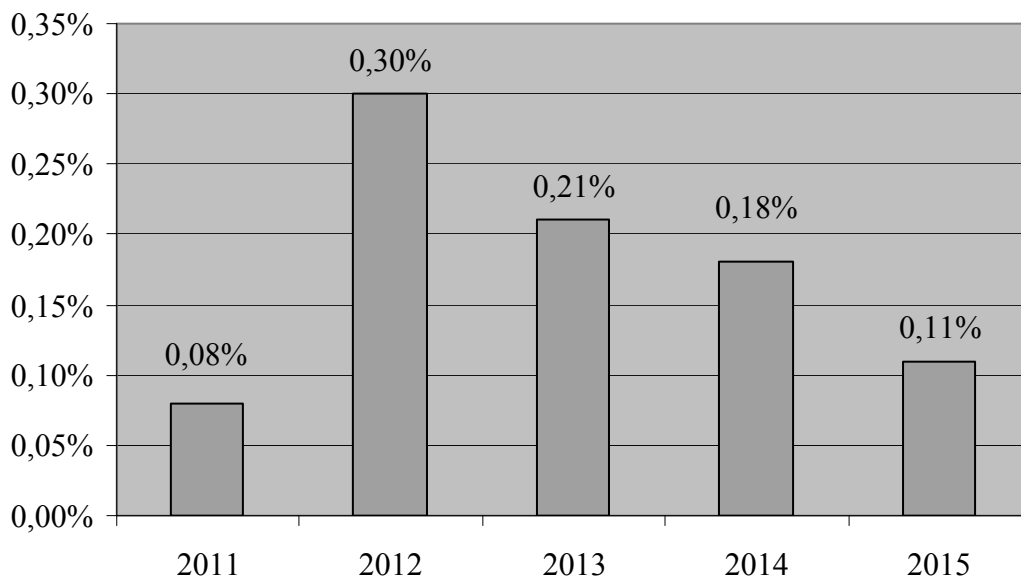


Рис. 2. Частка обсягу торгів облигаціями місцевих позик на ринку цінних паперів у 2011 – 2015 роках, % [13]

Узагальнюючи тенденції розвитку ринку муніципальних облигацій, виділимо наступні проблеми застосування облигацій місцевих позик як форми місцевих запозичень:

- нездатність органів місцевої влади та місцевого самоврядування конкурувати з суб'єктами господарювання та державою у стрімкому нарощенні частки доходності на ринку боргових запозичень;
- відсутність відкритості та прозорості інформації щодо діяльності емітентів муніципальних облигацій;

- непорядкованість процесу обліку та обслуговування боргів;

- недостатній інтерес потенційних інвесторів до облигацій місцевої позики;

- переважання короткострокових муніципальних облигацій терміном від 1 до 3 років у загальних обсягах емісій на ринку цінних паперів;

- відсутність ефективної системи організаційно-інституційного забезпечення та нормативно-правового регулювання діяльності ринку муніципальних облигацій.

В умовах кризових явищ, які побутують нині в національній економіці, визначені проблеми вимагають вирішення, зважаючи на необхідність реформування ринку облігацій місцевих позик з метою його перетворення на джерело фінансування перспективного регіонального розвитку. Це, в свою чергу, потребує здійснення комплексних змін за такими напрямками:

1. Вдосконалення системи організаційно-інституційного забезпечення та нормативно-правового регулювання ринку облігацій місцевих позик. Зокрема, доцільним вважаємо ухвалення концепції розвитку ринку облігацій місцевих позик у довгостроковому періоді.

2. Розширення доступу органів місцевої влади та місцевого самоврядування до ринку внутрішніх та зовнішніх місцевих запозичень, зокрема за рахунок збільшення рівня їх зацікавленості у випуску муніципальних цінних паперів. Важливість та перспективність зазначеного обумовлюється необхідністю забезпечення активізації випусків довгострокових муніципальних облігацій (із строком на п'ять та більше років) та спрощенням процедур реєстрації їх випусків. Це, в свою чергу, дозволить спрямовувати залучені фінансові ресурси на соціально-інвестиційні проекти, які, як правило, характеризуються тривалим терміном окупності.

3. Забезпечення обов'язкової публікації регулярної інформації емітентів щодо стану бюджетної заборгованості органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

В основу реформування ринку місцевих запозичень та необхідності використання різних форм місцевих запозичень на сучасному етапі має бути досягнуто вирішення таких питань: вибір найбільш оптимального джерела фінансування регіонального розвитку національної економіки; пошук альтернативних джерел залучення фінансових ресурсів у економіку регіонів; удосконалення існуючих інструментів фінансування місцевих бюджетів тощо.

Місцеві запозичення в Україні є нетрадиційним і ризикованим джерелом наповнення місцевих бюджетів, зважаючи на недостатню урегульованість їх забезпечення. Проте це аж ніяк не знижує їх цінність як інструменту фінансування перспективного регіонального розвитку. Місцеві позики є органічною складовою місцевих фінансів, одним з найважливіших інструментів зміцнення фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Ефективність застосування місцевих позик забезпечує прискорення обігу фінансових ресурсів та розширення дохідної частини місцевих бюджетів.

Існуюча практика використання місцевих запозичень в Україні продемонструвала недосконалість даного інституту, проте, за умови відповідного нормативно-правового регулювання та імплементації досвіду розвинених країн світу, місцеві

запозичення можуть стати дієвим джерелом наповнення бюджетів місцевих органів влади та місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Ніколаєва О.М. Місцеві фінанси [Текст]: навч. посіб. / О.М. Ніколаєва, А. С. Маглаперідзе. – К. : «Центр учбової літератури», 2013. – 354 с.

2. Бюджетний кодекс України: Кодекс від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] / Верховна рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page8>

3. Про затвердження порядку здійснення місцевих запозичень: постанова від 16 лют. 2011 р. № 110 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-p>.

4. Про затвердження Порядку ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій : наказ від 25 лип. 2012 р. № 866 [Електронний ресурс] / Міністерства фінансів України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1375-12>.

5. Про затвердження Положення про порядок здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу : рішення від 29 квіт. 2014 р. № 578 [Електронний ресурс] / Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0570-14>.

6. Про місцеве самоврядування в Україні: закон від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Верховна рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>.

7. Кириленко О.П. Місцеві фінанси [Текст]: підручн. / О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.

8. Петриків А.В. Роль місцевих запозичень у вирішенні фінансових потреб регіонів [Електронний ресурс] / А.В. Петриків / Ефективна економіка. – 2015. – №5. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4093>.

9. Ковбасюк В.Ю. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації [Текст]: наук. доп. / Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов. – К.: НАДУ, 2014. – 128 с.

10. Кореняко М.Г. Муніципальні запозичення як інструмент підтримки економічного розвитку регіонів [Текст] / М.Г. Кореняко // Регіональна економіка. – 2008. – №4. – С. 32-37.

11. Гитман Л.Дж. Основы инвестирования [Текст]: Пер. с англ. / Л.Дж. Гитман, Дж.Д. Майкл. – М.: Дело. – 1997. – 991 с.

12. Малець А.М. Муніципальні запозичення як джерело фінансової автономії органів місцевого самоврядування [Текст] / А.М. Малець // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – №4. – С. 106-107.

13. Ринок цінних паперів: повне перезавантаження [Електронний ресурс] / Річний звіт Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. – Режим доступу: http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content/58/1473066406.pdf.