

А. В. Малець,
здобувач, Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України

МУНІЦИПАЛЬНІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЯК ДЖЕРЕЛО ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглядаються джерела фінансування місцевої інфраструктури та обґрунтовується використання місцевих запозичень. Здійснено аналіз переваг застосування інструментарію місцевих запозичень для фінансування розвитку місцевої інфраструктури.

Sourcings local infrastructure are examined and the use of the local borrowings is grounded. The analysis of advantages of application of tool of the local borrowings is carried out for financing of development of local infrastructure.

Функціонування органів місцевих громад не можливе без необхідної матеріальної бази, тому важливу роль у цьому процесі можуть відіграти місцеві запозичення, які будуть сприяти створенню гнучкої фінансової основи.

Проблема децентралізації відносин та автономізації регіонів останнім часом досить гостро постає в економічному розвитку суспільства. Адаптація економічних і соціальних дотацій з централізованих фондів швидко призвело до зубожіння регіонів, виробничий потенціал яких не міг реалізуватися за нових умов господарювання, а місцеві влади продовжували виконувати функції представників держави у регіоні і не передбачали своєї участі у покращенні його економічного становища. Натомість європейський досвід показує, наскільки ефективним може бути місцеве самоврядування у вирішенні проблем територіальних громад. Тому значну роль у процесі вирішення суспільних проблем починають відігравати органи місцевого самоврядування. Децентралізація владних повноважень і автономізація регіонів у прийнятті рішень створює додаткові можливості для держави в цілому. В цих умовах вихід на ринок місцевих запозичень є чи не найбільш ефективним та доволі зручним інструментом вирішення проблем, пов'язаних із залученням необхідних коштів для фінансування тих чи інших інвестиційних проектів з метою підтримки місцевої інфраструктури.

Виявлення можливостей, за рахунок яких на місцевому рівні можна істотно впливати на економічний розвиток регіону навіть за загальних несприятливих умов, дало б змогу у кілька разів збільшити масштаб виробництва.

Цілком очевидним на сучасному етапі розвитку України та її регіонів є той факт, що визначальною складовою загальної системи місцевих фінансів, дієвим інструментом реалізації економічної політики регіонів повинні стати місцеві запозичення. З цією метою необхідно проектувати розгалужений та узгоджений комплекс перспективних заходів та стратегічних завдань, який уможливіть переведення економіки регіонів на шлях економічного зростання.

Внаслідок розвитку інституту місцевого самоврядування та форм фінансового забезпечення бюджетів органів місцевого самоврядування було нагромаджено значний практичний досвід щодо ефективного залучення і викорис-

тання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування.

Дослідженню різноманітних аспектів організації та функціонування ринку місцевих запозичень присвячено значну кількість публікацій вітчизняних науковців: Бурмаки М., Варфоломєєва С., Заверухи І., Василика О., Кириленко О., Кравченко В., Луніної І., Падалки В. Зокрема, В.І. Кравченко зосереджується на відсутності ефективного державного регулювання муніципальних запозичень. В.М. Падалка вивчає особливості функціонування та розвитку ринку місцевих запозичень, його ролі у розвитку міст України. І.Б. Заверуха досліджує проблеми правового регулювання місцевих запозичень. Окремими аспектами розвитку ринку місцевих запозичень займаються вчені Російської Федерації, зокрема Безсмертна К., Волкова Н., Костіков І., Лащук Д., Намсараєва Є., Ніколаєнко Є., Рябцев В., Філь С. Зазначені проблеми досліджувалися вченими США, Великобританії, Німеччини та інших країн, зокрема Лоренсом Дж. Гітманом, Ричардом Л. Петерсенем, Фрідманом Дж., Уїттом Ф. На наш погляд, такий фрагментарний розгляд зазначених питань не дає цілісного уявлення про стан ринку місцевих запозичень в Україні та не дозволяє розробити системні заходи щодо його вдосконалення.

Метою дослідження є визначення ролі місцевих запозичень як важливого джерела фінансових ресурсів для отримання фінансової незалежності органами місцевого самоврядування та дослідження причин, що стримують розвиток даного сегменту економіки.

У країнах з розвинутими ринковими економіками місцеві запозичення є одним із основних джерел фінансування довгострокових та дорогих інвестиційних проектів на місцевому рівні. За умов кращої фінансової стабілізації та визначення більш надійних і сталих джерел надходжень до місцевих бюджетів, органи місцевого самоврядування в Україні можуть стати реальними позичальниками як на ринку прямих кредитів, так і на ринку боргових цінних паперів [2, с. 40].

Безумовно, фінансування із запозичених джерел зужує можливості вільного використання коштів, оскільки накладаються певні обмеження щодо прибутковості інвестицій та можливих втрат. Розвиток облігаційних позик по-

требує як широкого розвитку фондового ринку країни в цілому та певних регіонів, зростання реальних доходів потенційних інвесторів (здебільшого населення), так і ефектної політики держави в сфері регламентації та контролю відповідних відносин, а також системи високопрофесійного менеджменту на рівні місцевої влади з управління фінансовими потоками регіону. Майже всі облігаційні позики місцевої влади в західних країнах є цільовими, тобто завжди заповичення коштів проводиться з метою реалізації конкретного інвестиційного проекту.

Слід наголосити, що даний вид фінансових заповичень має суттєві переваги для муніципалітетів порівняно з іншими через те, що:

- облігації мають меншу вартість заповичення у порівнянні з кредитами;

- сплата відсотків здійснюється за графіком, встановленим емітентом, а не кредитором, що дає можливість місцевим бюджетам регулювати власні грошові потоки;

- випуск муніципальних облігацій не потребує надання застави кредиторам;

- структуру та етапи здійснення заповичень шляхом облігацій можна максимально адаптувати до інвестиційних потреб регіону;

- присутній позитивний соціальний ефект, оскільки резиденти даного регіону максимально зацікавлені у вирішенні нагальних проблем останнього, що стимулюватиме їх до інвестування коштів у цей вид боргових цінних паперів [3, с. 44].

Однак, для того, щоб місцеві заповичення стали справжніми катализаторами інвестиційної активності та фактором промислового піднесення регіонів, а не тільки виконували роль джерела фінансування поточних невиробничих витрат місцевих бюджетів, необхідно законодавчо встановити такі умови, за яких збільшувалися б обсяги довгострокових місцевих заповичень. Для збільшення частки довгострокових заповичень органів місцевого самоврядування на особливу увагу заслуговує проблема передачі зобов'язань щодо обслуговування боргу від попередників новою адміністрацією органів місцевого самоврядування. Досить поширеним серед іноземних інвесторів є побоювання, що зобов'язання, взяті на себе попереднім складом місцевої ради, не є обов'язковими для наступного складу ради. Прийнятий Бюджетний кодекс у статтях 71 та 74 визнає обов'язок здійснювати платежі щодо обслуговування боргу відповідно до умов заповичення [1, с. 72].

Для вдалого здійснення місцевих заповичень органи місцевого самоврядування повинні дотримуватись наступних основних напрямів:

- органам місцевого самоврядування необхідно мати стратегію (концепцію) розвитку території на середньо- (3—5 років) та довгострокову (5—10 років) перспективу. При цьому повинна бути підтверджена здійсненність розробленої стратегії (концепції) і, зокрема, її забезпеченість ресурсами, в тому числі інвестиційними. Як правило, це досягається на основі використання сучасних методів комп'ютерного моделювання;

- інвестиційна стратегія повинна бути органічно пов'язана зі стратегією (концепцією) розвитку регіону, а точніше — обслуговувати її. При її формуванні необхідно враховувати ризики і варіанти їх нейтралізації. Переваги доцільно віддавати не прямому заповиченню, а створенню умов, що сприяють підвищенню інвестиційної привабливості регіону і стимулюванню залучення приватного капіталу в інфраструктурні проекти, що є одним із основних шляхів вивільнення бюджетних коштів для подальшого їх направлення на необхідні соціальні інвестиційні потреби;

- позики повинні бути цілісною складовою фінансово-інвестиційної системи регіону. Іншими словами, органи місцевого самоврядування повинні мати підсистему управління, що координує процес залучення і ефективного використання залучених коштів. Найважливішою функцією цієї

підсистеми є оптимізація портфеля залучених коштів (підтримка оптимального балансу (пропорцій) між коротко-, середньо- та довгостроковими позиковими інструментами), підтримка його ліквідності й забезпечення необхідної ритмічності погашення залучених коштів;

- видатки, пов'язані із залученням та обслуговуванням залучених коштів, обов'язково повинні співпадати з реальним економічним ефектом, отриманим у результаті реалізації проектів, що фінансуються за рахунок залучених коштів;

- залучення коштів повинно здійснюватися з метою фінансування економічно значущих регіональних інвестиційних програм та проектів, реалізація яких призведе в короткочасній середньостроковій перспективі або до значного зниження базових бюджетних видатків (зокрема, видатків на ЖКГ), або створить передумови для зміцнення конкурентних позицій місцевих виробників, появи нових робочих місць, що в результаті буде сприяти збільшенню дохідної частини бюджету;

- повинна бути сформована збалансована і прозора система управління інвестиційними програмами [4, с. 71].

В глобальній економічній системі конкурентну перевагу отримує той, хто зможе залучити найбільш дешевий капітал. Існуюча практика муніципальних заповичень в Україні показала слабкі місця наявної системи, однак, за умов належної законодавчої та регуляторної бази та врахування досвіду інших країн, розвиток ринку муніципальних заповичень може стати необхідним джерелом фінансових ресурсів для задоволення потреб місцевих громад у якісній інфраструктурі.

Підводячи підсумок, можна сказати, що ринок місцевих заповичень в Україні розвинутий ще недостатньо. Однак, не дивлячись на це, ми вважаємо, що це дуже важливий сегмент фінансового ринку і його обов'язково потрібно удосконалювати і створювати умови для його подальшого розвитку та зміцнення.

Місцеві заповичення повинні відіграти тільки позитивну роль в розвитку економіки регіонів. Збільшення ролі місцевих бюджетів, на нашу думку, дозволить більш ефективно використовувати заповичені кошти, спрямовувати їх на підтримку вітчизняних виробників, стимулювати їх в додатковому отриманні фінансових ресурсів з метою виходу на зовнішні ринки, що у підсумку сприятиме загальному економічному відродженню території.

Альтернативою впорядкування заповичень місцевих органів влади повинні стати заходи, спрямовані на заохочення розвитку регіональної мережі інститутів фінансової інфраструктури (рейтингові агентства, інституційні інвестори), які сприяли б усесторонній підтримці органів місцевого самоврядування щодо здійснення місцевих заповичень.

Відтак, актуальним та практично важливим завданням на сучасному етапі є пошук адекватних інструментів та інституційних форм позикового інвестування пріоритетних і суспільно необхідних напрямів виробництва.

Література:

1. Берадзе Г., Берадзе К. Муніципальні облігації України // Ринок цінних паперів України. — 2002. — № 11—12. — С. 67—74.
2. Рекуненко І.І., Котляревський О.В. Роль муніципальних облігацій на ринку місцевих заповичень // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки: Випуск 22: у двох частинах / М-во освіти і науки України, Черкас. держ. технолог. ун-т. — Черкаси: ЧДТУ, 2009. — Частина II. — С. 40—44.
3. Савенко О. Ринок муніципальних облігацій України: проблеми та перспективи розвитку // Ринок цінних паперів України. — 2005. — № 3—4. — С. 41—45.
4. Серпилин А. Принципы построения оптимальной инвестиционно-заемной системы городов и регионов // Рынок ценных бумаг. — 2001. — № 24. — С. 70—73.

Стаття надійшла до редакції 06.12.2010 р.