

УДК 3338.462

МІСЦЕВІ ПОЗИКИ ТА ЇХ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ

Нехайчук Д.В., Нехайчук Ю.С.

*Таврійський національний університет ім. В.І.Вернадського, Сімферополь, Україна
E-mail: dimchikn@mail.ru*

У статті розглядаються питання становлення й розвитку місцевих позик, виявляються основні проблеми щодо їхнього залучення органами місцевого самоврядування. Формулюються пропозиції щодо вдосконалення механізму функціонування місцевих позик.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальні позики, фінансові ресурси, фінансове забезпечення.

ВСТУП

Акумулюючи фінансові ресурси для виконання своїх повноважень, органи місцевого самоврядування стають перед вибором джерел формування ресурсної бази. При цьому постає дилема: обмежитися доходами, отриманими до бюджету на безповоротній основі, або ж залучити позикові надходження. У більшості розвинутих країн за останні роки відбулося стрімке зростання обсягів як державних, так і місцевих запозичень. Загальна економічна і політична ситуація в країні, проблеми в сфері державних та місцевих фінансів зумовлюють недостатній рівень розвитку місцевих позик.

Дослідженням місцевих позик як дійового механізму створення фінансових ресурсів муніципальних утворень присвячені роботи І. Лукіної, Т. Вахненка, В. Кравченко, О. Кириленко, Х. Циммермана.

Але вітчизняна система місцевих запозичень тільки перебуває у стадії становлення і її подальший розвиток можливий за умови вирішення багатьох питань, особливо правових та інфраструктурних.

Сфері місцевих запозичень притаманні як позитивні, так і негативні аспекти. До негативних атрибутів місцевих запозичень насамперед належать додаткові витрати бюджету, пов'язані з обслуговуванням боргу. За суттєвої обмеженості бюджетних ресурсів це має особливо велике значення. У випадку отримання кредитів у іноземній валюті виникають валютні ризики. У цьому разі у практиці місцевих запозичень багатьох зарубіжних країн є норма, яка передбачає обов'язкове хеджування ризику.

Метою дослідження є ознайомлення зі становленням і розвитком місцевих запозичень в Україні та внесення пропозицій щодо вдосконалення їх функціонування.

ВИКЛАДАННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Сучасна українська система місцевих запозичень активно формується з середини 90-х років минулого століття. Перші в Україні місцеві облігаційні позики з'явилися в 1995 р. у Дніпропетровську, Києві, Харкові та Донецьку. Запозичені кошти використовувалися здебільшого для вирішення питань комунального господарства, житлового будівництва та розвитку міської транспортної інфраструктури. Пік активності вітчизняного ринку облігацій місцевих позик припав на 1996-1997 рр.

У цей самий час було сформовано нормативно-правове забезпечення системи місцевих запозичень. У 1997 р. Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку розробила правила і процедури здійснення облігацій місцевої позики. 18 червня 1998 р Президент України ухвалив Указ "Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування" [5]. Активізація сфери місцевих запозичень у цей період була об'єктивним явищем і відповідала тенденціям, які спостерігалися у більшості розвинутих країн світу, зокрема в європейських державах, де поштовхом до розвитку місцевих запозичень стало прийняте на початку 1970-х років рішення Ради Європи про потребу доступу органів місцевої влади до ринку капіталів для здійснення запозичень.

Спад активності вітчизняного ринку місцевих запозичень розпочався у 1998 р. у зв'язку з непослідовною політикою держави щодо розвитку системи місцевих запозичень та місцевих фінансів загалом. Суттєвого вдосконалення потребувало як правове, так і організаційно-технічне забезпечення ринку місцевих запозичень.

Новий етап розвитку муніципальних позик розпочався в Україні після ухвалення Бюджетного кодексу. Крім цього нормативного акту, основу правової бази вітчизняної системи місцевих запозичень становлять також Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні"[2], "Про цінні папери і фондову біржу" [3] та "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" [4].

Відповідно до ст. 16 Бюджетного кодексу [1], запозичення до бюджету розвитку мають право здійснювати виключно Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради. Більшість органів місцевого самоврядування, насамперед сільські та селищні ради, позбавлені такої можливості. Характеристика облігацій місцевих позик приведено в табл.1.

Чинна система передбачає також низку інших обмежень щодо місцевих запозичень. Наприклад, зовнішні запозичення дозволено здійснювати лише міським радам міст із населенням понад 800 тис. Витрати на обслуговування боргу за місцевими запозиченнями не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, в якому планується обслуговування боргу. Якщо у процесі погашення основної суми боргу та платежів з його обслуговування трапляється порушення графіка погашення з вини позичальника, відповідна рада протягом п'яти наступних років позбавляється права здійснювати нові запозичення. У таблиці 1 дана характеристика облігацій місцевих позик.

Характеристика облігацій місцевих позик

Характеристика	Внутрішні місцеві позики
Обмеження суми боргу	Витрати на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 відсотків витрат від загального фонду відповідного місцевого бюджету (БК, ст. 74)
Вид позики	Зовнішні позики можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення більш 800 тис. мешканців (БК, ст. 16)
Забезпечення	Не обов'язково. Можуть бути додатково забезпечені облігації
Посередник	Організатор випуску – юридична особа (від імені та за рахунок емітенту виконує обов'язки з організації розміщення облігацій)
Погодження з центральними органами виконавчої влади	Обов'язково
Кредитний рейтинг	Треба
Термін реєстрації	20 робочих днів (розгляд в Міністерстві фінансів України), 30 робочих днів (реєстрація в ДКЦПФР)
Збори	Ні
Податок на прибуток власника цінних паперів (крім інституціональних інвесторів)	Загальні правила оподаткування. Інституціональні інвестори не платять податок з інвестиційного доходу

Складено автором

Обов'язковою умовою здійснення запозичення до бюджету розвитку органу місцевого самоврядування є одержання висновку Міністерства фінансів про відповідність такого запозичення вимогам бюджетного законодавства. Крім того, орган місцевого самоврядування повинен мати рейтинг, визначений рейтинговою агенцією, статус якої підтверджено експертним висновком Світового банку, Міжнародного валютного фонду або Європейського банку реконструкції та розвитку. В Україні такою агенцією є «Кредит-Рейтинг» [7]. У таблиці 2 представлено поточні кредитні рейтинги місцевих запозичень.

У таблиці 2 перелік міст щодо використання боргових інструментів представлено з погляду зменшення надійності цих інструментів [8].

За допомогою таблиці 3 проведено ранжування міст за ступенем надійності боржників – органів місцевого самоврядування.

Таблиця 2

Поточні кредитні рейтинги боргових інструментів за Національною шкалою агенції "Кредит-Рейтинг"

Найменування позичальника	Найменування боргового інструменту	Довгостроковий кредитний рейтинг	Короткостроковий кредитний рейтинг	Дата набуття	Дата оновлення
м. Харків	емісія облигацій на суму 100 млн. грн. терміном обороту до 3 років	иаA+		30.06.2005	26.12.2006
м. Комсомольськ	емісія облигацій на суму 8 млн. грн. терміном обороту до 3 років	иаA		13.06.2006	
м. Донецьк	емісія облигацій на суму 50 млн. грн. терміном обороту 5 років	иаA-		21.08.2006	12.12.2006
м. Запоріжжя	емісія облигацій на суму 75 млн. грн. терміном обороту до 5 років	иаBBB+		21.04.2005	07.12.2006
м. Івано-Франковськ	позика на суму 5,5 млн. грн. терміном до 5 років	иаBBB		09.11.2005	11.12.2006
м. Вінниця	позика на суму 20 млн. грн. терміном до 3 років	иаBB+		26.10.2005	30.10.2006
м. Одеса	позика на суму 48 млн. грн. терміном до 3 років	Позику погашено		09.11.2004	22.02.2006
м. Южний (Одеська обл.)	позика на суму 1,6 млн. грн. терміном до 1 року		Позику погашено	02.07.2003	01.07.2004

Складено за матеріалами [8]

Таблиця 3

Поточні кредитні рейтинги позичальника (загальні рейтинги контрагенту) за Національною шкалою агенції "Кредит-Рейтинг" Органи місцевого самоврядування

Найменування позичальника	Довгостроковий кредитний рейтинг	Прогноз	Дата набуття	Дата оновлення
м. Харків	иаA	стабільний	20.12.2004	26.12.2006
м. Комсомольськ	иаA-	стабільний	12.04.2006	02.11.2006
м. Донецьк	иаA-	стабільний	20.05.2004	21.12.2006
м. Миколаїв	иаBBB	стабільний	12.10.2006	
м. Бровари	иаBBB-	стабільний	29.03.2006	12.01.2006
м. Одеса	иаBBB-	стабільний	04.04.2005	23.11.2006
м. Севастополь	иаBB+	призупинено	27.12.2004	01.12.2006
м. Кам'янець-Подольський	иаBB+	призупинено	23.05.2006	10.01.2006

Складено автором за матеріалами [8].

З таблиці 3 видно, що найбільш надійними органами місцевого самоврядування є м. Харків, Комсомольськ та Донецьк. В свою чергу міжнародні рейтингові агенції присвоїли такі кредитні рейтинги регіонам України.

Таблиця 4

Рейтинги позичальників (загальні рейтинги контрагенту)

Рейтингова агенція	Standard & Poor's		Moody's Investors Service	
	Global	Ukraine	Global	Ukraine
Україна	BB-/Стабільний	uaAA	B1 /Позитивний	
АРК	B+/Стабільний	uaA+		
Бердянськ			B1 /Стабільний	Aa3.ua
Днепропетровськ	B+/Стабільний	uaA+		
Київ	BB-/Стабільний		B1/Позитивний	
Луганськ	B/Стабільний	uaBBB+		
Одеса				
Харків			B1/Стабільний	

Складено автором за матеріалами [7]

Необхідною передумовою розвитку місцевих запозичень в Україні є істотне підвищення рівня фінансової самодостатності місцевих бюджетів завдяки значному збільшенню частки власних надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів, розширенню переліку місцевих податків і зборів, наданню органам місцевого самоврядування більшої самостійності у запровадженні фіскальних інструментів у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць [6].

Для нормального функціонування ринку місцевих запозичень особливо важливе значення має добре розвинута ринкова інфраструктура. Необхідними учасниками взаємовідносин під час розміщення запозичень мають бути незалежні консалтингові фірми та рейтингові агенції.

Разом з тим слід зазначити, що обов'язкова вимога присвоєння позичальникам позицій у кредитних рейтингах в окремих випадках є суттєвою перепорою для успішного функціонування ринку місцевих запозичень.

ВИСНОВКИ

Отже, вітчизняна система місцевих запозичень сьогодні перебуває на стадії становлення, її подальший розвиток можливий за умови вирішення багатьох питань стосовно функціонування фінансового ринку загалом, зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, а також удосконалення чинного механізму здійснення запозичень. З цією метою доцільно:

- надати можливість здійснювати запозичення до бюджету розвитку органам місцевого самоврядування усіх рівнів, у тому числі сільським і селищним радам, за умови одночасного удосконалення системи обмежень і запровадження сучасної практики експертизи інвестиційних проектів;
- оптимізувати чинну систему 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;

- замінити процедуру погодження місцевих запозичень Міністерством фінансів процедурою їх реєстрації;
- скасувати обов'язковість вимоги щодо присвоєння позицій у кредитних рейтингах для всіх позичальників;
- активно стимулювати здійснення проектних запозичень та інших перспективних видів муніципальних позик;
- чітко регламентувати процедуру дефолту органів місцевого самоврядування;
- передбачити можливість використання власних доходів місцевих бюджетів, насамперед доходів бюджету розвитку, як забезпечення муніципальних позик;
- реформувати систему обліку виконання бюджету, замінивши касовий метод обліку методом нарахувань.

Удосконалення практики місцевих запозичень в Україні має стати невід'ємним чинником зміцнення матеріально-фінансової бази органів місцевого самоврядування та дасть їм змогу вийти на новий, якісно вищий рівень розвитку відповідно до кращих світових стандартів.

Подальші дослідження авторів мають бути направлені на пошук оптимального співвідношення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України. [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>
3. Закон України "Про цінні папери та фондовий ринок". [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3480-15>
4. Закон України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні". [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=448%2F96-%E2%F0>
5. Указ Президента України від 18 червня 1998 р "Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування". [Електронний ресурс]. – режим доступу: http://buklib.net/component/option,com_jbook/task,view/Itemid,36/catid,117/id,2954/
6. Місцеві фінанси: Підручник: / за ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
7. <http://www.credit-rating.com.ua/ru/ratings/inter.html>
8. <http://www.credit-rating.com.ua/ru/ratings/national.html>

Нехайчук Д.В. Местные займы и их развитие в Украине / Д.В. Нехайчук, Ю.С. Нехайчук // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И.Вернадского. Серия «Экономика и управление». - Т. 22(61).– 2009.- №1. С. 65.

В статье рассматриваются вопросы становления и развития местных займов, выявляются основные проблемы по их привлечению органами местного самоуправления. Формулируются предложения по совершенствованию механизма функционирования местных займов.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные займы, финансовые ресурсы, финансовое обеспечение.

Nekhaychuk D.V. Local loans and their development in Ukraine / D.V. Nekhaychuk, Y.S. Nekhaychuk // Scientific Notes of Taurida National V.Vernadsky University. Series: Economy and Management. Vol. 22(61). - 2009. №1. - P. 65.

There are considered the questions of becoming and development of local loans. The basic problems on their bringing in come to light by organs of local self-government in article. There are formulated suggestions on perfection of mechanism of functioning local loans.

Keywords: local self-government, municipal loans, financial resources, financial providing.

Надійшло до редакції 29.06.2009