

ОСОБЛИВОСТІ БОРГОВОГО ФІНАНСУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

У статті розкривається сутність та завдання регіонального розвитку, джерела його фінансування. Обґрунтовується важливість залучення інвестиційних ресурсів для довгострокових потреб територіальних громад через місцеві запозичення. Автор характеризує етапи формування та перспективи розвитку ринку муніципальних запозичень в Україні.

В статті розкривається сутність і завдання регіонального розвитку, джерела його фінансування. Обґрунтовується важливість залучення інвестиційних ресурсів для довгострокових потреб територіальних громад через місцеві запозичення. Автор характеризує етапи формування і перспективи розвитку ринку муніципальних запозичень в Україні.

The article deals with the essence and task of regional development, source of his financing. There has been made an attempt to estimate importance of bringing in of investment resources for the long-term necessities of territorial societies through the local borrowings. There has been carried out the stages of forming and prospect of market of the municipal borrowings development in Ukraine.

Ключові слова: регіональний розвиток, бюджет розвитку, ринок муніципальних цінних паперів, облігації місцевої позики.

Проблема фінансового забезпечення розвитку територій стоїть фактично перед усіма країнами. Суть її полягає в тому, що адміністративно-територіальні утворення мають неоднаковий природно-ресурсний і фінансовий потенціали (зокрема, податкову базу).

Формування нової структури економічної системи України, децентралізація державної влади і деконцентрація владних повноважень підвищують відповідальність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за забезпечення соціальних гарантій. Мінімально необхідні витрати бюджетної системи стають непосильними для місцевих органів, які об'єктивно мають меншу доходну базу. Зростає розрив між середньодушовим доходом найбагатших і найбідніших територій. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів більша їх частина спрямовується на фінансування поточних потреб, а інвестиційна складова залишається на досить низькому рівні. В той час як саме інвестиційні витрати сприяють економічному розвитку як окремих територій, так і держави загалом. Така ситуація вимагає активізації досліджень перспективних джерел фінансового забезпечення потреб регіонального розвитку, одним із яких є місцеві запозичення.

Окремим аспектам організації та розвитку ринку місцевих запозичень присвячені роботи таких українських вчених, як С.Буковинський, І.Бураковський, О.Василик, П.Гайдуцький, В.Геєць, Т.Ковальчук, В.Кравченко, А.Мельник, І.Луніна, А.Падалка, І.Чугунов. Цікавими є розробки вказаної проблематики у працях науковців Російської Федерації, зокрема К.Безсмертної, Т.Бондаря, І.Костікова, А.Марченка, Є.Намсераєвої, С.Пахомова, С.Філя, А.Шадріна, М.Яндієва. Серед досліджень західних вчених слід згадати роботи Ф.С.Мишкіна, Ф.С.Фабоці, Р.Л.Міллера, Л.Дж.Гітмана, Ф.Уітта та ін., в яких розкриваються особливості застосування різних боргових інструментів та

розвитку фінансових ринків, а також сегмента муніципальних цінних паперів.

Попри значні наукові доробки з теоретичного обґрунтування особливостей розвитку фінансових ринків та їх складових, дослідження функціонування ринку місцевих запозичень, боргової політики органів місцевого самоврядування в Україні має фрагментарний характер. Зважаючи на обмеженість бюджетних ресурсів і значні потреби у фінансових джерелах для забезпечення розвитку територіальних громад в умовах розширення їх владних повноважень, дослідження зазначеної проблематики набувають все більшої ваги.

Таким чином, актуальним та практично важливим завданням на сучасному етапі є пошук адекватних інструментів, методів та інституційних форм позичкового фінансування цілей регіонального розвитку. При цьому має враховуватися міжнародний досвід у згаданій сфері.

Метою статті є дослідження місця та ролі місцевих запозичень як джерела фінансування потреб розвитку територіальних громад в Україні. Для досягнення мети слід вирішити наступні завдання: розкрити поняття та завдання регіонального розвитку; визначити можливі джерела фінансування регіонального розвитку; визначити склад боргових інструментів, які можуть використовуватися місцевими органами самоврядування; охарактеризувати закордонну практику використання місцевих запозичень; виявити особливості, переваги та перспективи боргового фінансування потреб розвитку місцевих громад.

В історичному контексті регіональний розвиток як засіб розвитку сформувався у другій половині 20-го сторіччя, коли стрімкі технологічні зміни дали неочікувані результати: промислово розвинені регіони, традиційні для індустріального суспільства, стали занепадати і до проблеми диспропорцій між промисловими та сільськогосподарськими регіонами додалися проблеми «старопромислових» районів.

Відтак почав відбуватись перехід від «галузевого» розвитку до «регіонального», в національних державах стали формуватись власні законодавчі системи, що вибудовували свої моделі регіонального розвитку, але які мають між собою багато спільного: наявність інвестиційних програм, що ведуть до економічного зростання кожного регіону держави; запровадження чіткої системи прогнозних та планувальних документів регіонального розвитку; створення системи координації інвестицій та програм, що реалізуються в регіональному вимірі; залучення до процесу планування та реалізації програм регіонального розвитку широкого кола місцевих суб'єктів; створення чітких та прозорих правил фінансування регіонального розвитку; встановлення індикаторів моніторингу регіонального розвитку, способів оцінки регіонального розвитку та адекватного державного реагування.

Україна знаходиться на етапі формування власної моделі регіонального розвитку. Регіональний розвиток – позитивна динаміка процесу соціальних,

економічних, екологічних, гуманітарних, етнонаціональних змін у відповідних регіонах як складова здійснення загальнодержавної стратегії розвитку країни відповідно до сформульованих цілей [1, с. 35].

На місцевому рівні місцеві органи управління розробляють стратегію соціально-економічного розвитку регіону, тобто визначають основні напрямки, пріоритети і завдання програми з метою розв'язання регіональних і загальнодержавних проблем на основі оптимального використання ресурсів територій, ефективного розвитку суб'єктів господарювання різних галузей і сфер економіки, активного здійснення економічної реформи. При цьому найважливішою проблемою є винайдення необхідних джерел фінансування.

Джерелами фінансування регіонального розвитку можуть бути державні кошти у вигляді субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам, коштів державного бюджету, які виділяються на виконання регіональних заходів у рамках відповідних державних програм, коштів спеціальних позабюджетних фондів, видатки розвитку обласного та місцевих бюджетів, кошти, залучені у рамках міжнародних програм технічної допомоги, прямих іноземних інвестицій, власних коштів суб'єктів господарювання.

В умовах децентралізації владних повноважень, як зазначалось вище, більша відповідальність за розв'язання проблем функціонування та розвитку територій покладається на органи місцевого самоврядування і фінансується з регіональних та місцевих бюджетів розвитку. Бюджет розвитку (або ж інвестиційний бюджет) є складовою місцевого бюджету, тобто це доходи та витрати місцевого бюджету, які утворюються та використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку відповідної території. Бюджет розвитку є фактором прискорення економічного та соціального зростання, однак в сучасних українських реаліях його можливості використовуються недостатньо. До бюджету розвитку належать доходи і видатки, які спрямовуються на вдосконалення регіональної (місцевої) економіки (у тому числі видатки на проведення будівельних робіт, виконання інвестиційних довготривалих проектів). Видатки бюджету розвитку, як правило, носять капітальний характер. Ці видатки спрямовуються на розвиток фізичної інфраструктури регіону (об'єкти водопостачання, водовідведення, тепlopостачання); будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої допомоги; комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; інші заходи, пов'язані з розширенням відтворенням. Капітальні інвестиції на місцевому рівні дають мультиплікативний ефект розвитку реального сектора економіки. Проекти, які реалізуються за рахунок залучених у такий спосіб коштів, позитивно впливають на місцеві громади,

створюючи нові робочі місця, розвиваючи інфраструктуру, без якої розвиток конкурентного підприємницького середовища та підвищення соціальних стандартів не є можливим.

Доходи місцевого бюджету розвитку формуються переважно за рахунок банківських кредитів, інвестиційних субсидій, комунальних (муніципальних) позик та інших надходжень. Отже, джерела фінансування місцевих проектів розвитку можна поділити на боргові (випуск облігацій муніципальної позики або отримання кредитів) та неборгові (накопичені кошти місцевого бюджету і цільові трансферти з державного бюджету).

Слід зазначити, що саме залучення фінансового ресурсу на інвестиційні потреби місцевого самоврядування з фінансового ринку останнім часом набуває все більшої ваги. За показником «відношення обсягу місцевих запозичень до валового внутрішнього продукту» його середнє значення для країн Європейського Союзу перевищує 5% ВВП. При цьому в Іспанії цей показник становить 9,1%, у Норвегії – 9,7%, Бельгії – 9,8%, а в Німеччині – 26,8%. В Україні ж його значення не перевищує 1% [2, с.31].

Цей метод фінансування активно використовують нові держави-члени ЄС, зокрема для того, щоб залучити кошти для спільного і попереднього фінансування проектів за рахунок ЄС. Це країни, які вже мають належні процедури муніципальних запозичень, а правила можливої консолідації неплатоспроможних місцевих органів влади визначено та випробувано. Так, великі міста у Чехії, Угорщині й Польщі більш активно випускають облігації, оскільки вони не підлягають правилам державних закупівель і мають стабільний ринок для приватного розміщення (зазвичай власними комерційними банками місцевих органів влади) [3, с.54].

В окремих регіонах Росії набув поширення механізм промислових позик через використання отриманих у результаті муніципальних запозичень коштів на фінансування програм реструктуризації, модернізації виробництва промисловими підприємствами.

У Великобританії, Японії, Франції, США та деяких інших країнах використовується проектне фінансування, яке передбачає забезпечення чіткої відповідності позичених коштів напрямам їх вкладання, тобто закріплення їх за конкретним об'єктом. Механізм проектного фінансування передбачає випуск поряд з облігаціями для залучення коштів для виконання інвестиційних проектів ще й дохідних облігацій під конкретні проекти. Останнє активно застосовується у США, де облігації під доходи займають ключову позицію серед муніципальних боргових цінних паперів. Причину цього слід вбачати саме в природі облігацій під доходи, які захищені не лише гарантіями місцевої влади, а й підкріплені доходами від реалізації інвестиційних проектів. Кошти, залучені від їхньої емісії, використовуються за цільовим призначенням – для втілення суспільно корисних задумів, доходи частково позбавлені податкового навантаження, а ризики, пов'язані з реалізацією проектів, зумовлюють

порівняно високий рівень прибутку за облігаціями [4].

А.Ф.Мельник, досліджуючи функціонування муніципальних позик у зарубіжних країнах, виділив наступні етапи застосування муніципальних облігацій:

- ❖ визначення органом місцевого самоврядування необхідності залучення фінансових ресурсів понад обсяг бюджету розвитку для здійснення певного проекту капітального будівництва;

- ❖ прийняття органом муніципального управління рішення щодо типу муніципальних облігацій: всефондових (стосуються всіх членів територіальної громади, рішення про їх випуск приймається на місцевому референдумі) чи дохідних (облігації, які можуть дати дохід, коли починається експлуатація об'єкта);

- ❖ проведення оцінки умов території, схеми фінансування та умов проекту для прийняття рішення про випуск муніципальних облігацій;

- ❖ залучення спеціалістів з консалтингу (інженера–консультанта, консультанта з фінансів та консультанта з облігацій);

- ❖ вирішення питання про структуру, умови погашення та вартість облігацій;

- ❖ укладання договорів-гарантій, що обумовлюють використання доходів після запуску проекту в дію;

- ❖ вирішення питання способу поширення облігації організацією, яка їх випускає (конкурентний чи договірний) [5, с. 395].

Україна також має досвід здійснення муніципальних запозичень, однак говорити про системність, розвиненість та ефективність цього сегменту фінансового ринку ще не доводиться.

Можливість місцевої влади здійснювати запозичення регламентується відповідною нормативно-правовою базою (Бюджетним кодексом України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення запозичень у місцеві бюджети України»). Згідно з положеннями Бюджетного кодексу України (надалі Кодекс), місцеві запозичення можуть здійснюватися у формі: 1) випуску облігацій внутрішніх та зовнішніх місцевих позик; 2) укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах, при цьому держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад [6].

З метою запобігання надмірному борговому навантаженню на місцеві бюджети, недопущення порушень платіжної дисципліни в Кодексі встановлено деякі обмеження щодо застосування місцевих запозичень, до них належать: чітко визначена мета, обсяги та умови місцевих запозичень; обов'язкове повернення; обов'язкова реєстрація Міністерством фінансів України місцевих запозичень та місцевих гарантій; обслуговування місцевого боргу виключно за рахунок коштів загального фонду бюджету; обмеження видатків на

обслуговування місцевого боргу 10 відсотками видатків від загального фонду відповідного бюджету протягом усього періоду погашення боргу; заборона на нові запозичення протягом п'яти років у разі порушення графіка погашення з вини позичальника.

Найбільш поширеним інструментом боргового фінансування місцевого розвитку в Україні є муніципальні цінні папери – облігації місцевих позик. Емісія місцевими органами влади цінних паперів має свої переваги відносно інших джерел запозичення. До них слід віднести:

- ❖ забезпечення регіональних бюджетів додатковими фінансовими ресурсами на проекти, що потребують середньо- і довгострокових інвестицій;
- ❖ мобілізація внутрішніх вільних ресурсів (населення, бізнесового сектора) та їх трансформація у капітал;
- ❖ можливість самостійного визначення умов запозичення, структури та етапів здійснення, порядку та строків погашення, що дозволяє максимально врахувати інвестиційні потреби регіону;
- ❖ значний вибір різних видів муніципальних облігацій, що дає можливість задовольнити вимоги як емітентів, так і покупців;
- ❖ вища ліквідність порівняно з приватними цінними паперами;
- ❖ менша вартість запозичення у порівнянні з кредитами;
- ❖ сприяння розвитку в регіоні сучасного фондового ринку.

В Україні ринок муніципальних цінних паперів (МЦП) пройшов декілька етапів свого становлення [7, с. 150–153].

Перший етап: 1995 р. – I половина 1998 р. Першу в Україні емісію місцевих облігацій здійснила Київська міська державна адміністрація (фінансування будівництва житла та метрополітену). Згодом облігації муніципальної позики були випущені й іншими муніципалітетами – у Харкові (на розвиток міського транспорту), Черкасах (цільові облігації «Житло для всіх»). Перший етап закінчився невдалим випуском місцевих облігацій Одеською міською радою у 1997 р. Загалом, за цей час за даними Міністерства фінансів України в обігу перебували облігації місцевих позик загальним обсягом понад 190 млн. грн.

Другий етап: 1998-2003 рр. Характеризувався тимчасовим призупиненням діяльності ринку МЦП, що було спричинено наслідками світової фінансової кризи (навесні 1998 р.), а також частково невдалим випуском та невиконанням зобов'язань за одеськими муніципальними облігаціями у 1998 р. Окрім недосконалої інфраструктури ринку МЦП, свій вплив у цей період мала відсутність достатньої кількості інвесторів, насамперед вітчизняних, та обмежений вибір фінансових інструментів.

Третій етап: 2003-2008 рр. Протягом цього періоду ринок муніципальних цінних паперів активно розвивався. Випуск внутрішніх муніципальних облігацій здійснили міські ради Борисполя, Вінниці, Донецька, Запоріжжя, Львова, Луганська, Луцька, Харкова, Південного (Харківська область). Крім того, Київська міська рада у 2003-2005 рр. здійснила 3 випуски облігацій

зовнішньої позики (єврооблігації) на суму 600 млн. дол. США. Кошти від розміщення облігацій спрямовувалися на житлове будівництво, реконструкцію об'єктів комунального та соціально-культурного призначення, розвиток транспортної інфраструктури тощо.

Четвертий етап: 2008 р. і до цього часу. Значне розширення, що спостерігалось у 2003–2008 роках, змінилось абсолютним «заморожуванням» ринку муніципальних облігацій. Починаючи з 2008 р., частка ринку муніципальних цінних паперів почала зменшуватися, що значною мірою пов'язано зі світовою фінансовою кризою та нестабільністю банківської системи України. Адже основними інвесторами на ринку муніципальних цінних паперів поряд із пенсійними фондами, страховими компаніями, приватними особами є банки, частка яких на ринку муніципальних запозичень складає понад 2/3.

Лише в I півріччі 2011 року було зареєстровано випуск облігацій внутрішньої місцевої позики АР Крим на суму 400 млн. грн. Загальний обсяг здійснених випусків облігацій місцевих позик за період 2003-2011 рр. складає 3503,8 млн. грн., що показують дані табл. 1.

Таблиця 1

Дані про емісію облігацій місцевих позик у 2003–2011 рр. [8; 9; 10]

Регіон або територіальний орган влади	Кількість запозичень	Сума, млн. грн.
Київська міська рада	2	1100,0
Львівська міська рада	3	592,0
Одеська міська рада	2	450,0
АР Крим	1	400,0
Донецька міська рада	5	255,0
Запорізька міська рада	3	160,0
Харківська міська рада	1	100,0
Луцька міська рада	3	90,0
Луганська міська рада	2	79,3
Дніпропетровська міська рада	1	50,0
Миколаївська міська рада	1	50,0
Сумська міська рада	1	50,0
Вінницька міська рада	3	45,0
Северодонецька міська рада	1	20,0
Краматорська міська рада	1	15,0
Бердянська міська рада	1	10,0
Кам'янець-Подільська міська рада	1	10,0
Бориспільська міська рада	1	9,0
Комсомольська міська рада	1	8,0
Івано-Франківська міська рада	1	5,5
Черкаська міська рада	1	5,0

Ринок муніципальних облігацій в Україні має досить незначні обсяги. Так, обсяг торгів облігаціями внутрішньої місцевої позики на ПФТС (найбільша фондова біржа України, на яку припадає більшість торгів цінними паперами в Україні) за останній період не досягав навіть 0,5 % загального обсягу торгів.

Стосовно погашення, то у 2012–2013 рр. значне боргове навантаження очікує Донецьк – обсяг погашення облігацій складає 80 млн. грн., Луцьк – 30 млн. грн. та Бердянськ – 10 млн. грн. Другий і третій випуски єврооблігацій столиці повинні бути погашені у 2012 та 2015 роках.

Особливостями здійснення місцевих запозичень в Україні є відносно короткий період (3–5 років), на який випускаються місцеві облігації, що не дає

змоги реалізовувати довгострокові інвестиційні проекти; нераціональний характер використання залучених коштів, адже кошти лише від кількох випусків муніципальних облігацій були проінвестовані в проекти, що можуть приносити доходи в майбутньому, за рахунок яких будуть погашатися відсотки та основна сума боргу.

За прогнозами аналітиків, значного розширення ринку муніципальних облігацій у наступні декілька років очікувати не варто. Основними причинами такої ситуації на ринку є:

1. Проблеми з погашенням муніципальних випусків облігацій. Станом на початок 2011 року з 31 емісії, що були здійснені муніципальними органами, погашено лише 8, ще декілька реструктуризовано. Усі інші муніципальні облігації лишилися в обігу на вторинному ринку, причому більшість з них, очікуючи погашення, осіли в портфелях банків.

2. Низька інвестиційна привабливість цінних паперів, що емітуються муніципалітетами та регіонами загалом.

3. Обмеження з боку МВФ стосовно величини державного боргу України за умовами отримання стабілізаційного кредиту. За методикою МВФ боргові зобов'язання органів місцевого самоврядування входять у склад державного боргу.

4. Правові ризики. Відсутність єдиного нормативно-правового акта у сфері місцевих запозичень, а також існування значних прогалів у регулюванні цієї сфери фактично призводить до неможливості місцевих бюджетів отримати більш дешеві ресурси й обмежує доступ муніципалітетів до міжнародних ринків запозичень. Часта зміна законодавства в Україні може призвести до погіршення умов інвестування як для емітента, так і для інвестора.

5. Нестабільна макроекономічна ситуація. Українська економіка значно постраждала внаслідок світової фінансово-економічної кризи, і процес відновлення зростання займе достатньо тривалий період.

6. Обмеженість кола інвесторів. Досвід розвинутих країн свідчить про те, що основними інвесторами виступають населення та інститути спільного інвестування і недержавні пенсійні фонди. Фондовий ринок в Україні не надто розвинутий, інституційні інвестори не мають значних ресурсів, а доходи значної частини населення не дають змоги здійснювати заощадження.

Зарубіжний досвід та національна практика, яка була втрачена майже сто років назад, засвідчують високу ефективність муніципальних запозичень при вдалому менеджменті як інструмента перерозподілу грошових ресурсів в інвестиційну сферу на територіальному рівні, дієвого засобу фінансування інвестиційних видатків органів місцевого самоврядування, фінансування різноманітних економічних і соціальних проектів розвитку міст, розв'язання найбільш вагомих урбанізаційних проблем. Отже, для України важливим завданням залишається розвиток ринку муніципальних та регіональних запозичень як перспективного джерела фінансового забезпечення розвитку

територіальних громад. Першочергові дії стосовно вирішення цього завдання повинні бути спрямовані на відновлення довіри інвесторів та удосконалення механізму гарантій. Це, в свою чергу передбачає узгодження та вдосконалення нормативно-правової бази, оскільки питання місцевих запозичень регулюються актами бюджетного законодавства, законодавства про цінні папери, державні закупівлі, валютне регулювання, які містять низку прогалин і непослідовностей; розв'язання проблем низької платоспроможності муніципалітетів через законодавче визначення процедури їх банкрутства та забезпечення жорсткого контролю й відповідальності з боку держави; розробку муніципальними позичальниками стратегії управління боргом, що дозволить істотно зменшити ризики інвесторів; заохочення розвитку на регіональному рівні мережі інститутів фінансової інфраструктури, як-от: рейтингові агентства, інституційні інвестори, зберігачі та реєстратори тощо.

Необхідно продовжити розробку нових боргових інструментів, які дозволили б максимально повно абсорбувати нагромаджений у суспільстві інвестиційний потенціал ємності ринку муніципальних запозичень як ефективного інструменту фінансування розвитку територій.

Список використаних джерел:

1. Нова державна регіональна політика в Україні [Текст] / під заг. ред. В.С.Куйбіди. – К., Крамар, 2009. – 232 с.
2. Василенко О.В. Світовий досвід формування інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів [Текст] / О.В. Василенко // Держава та регіони. - 2009. - № 2. - с. 29-36.
3. Розвиток місцевих фінансів в Україні та інших державах-членів Ради Європи [Текст] / К. Деві, Г. Петері, В. Росіхіна, В. Толкованов. – К., Крамар, 2011, – 240 с.
4. Петренко І.П. Досвід США у використанні боргових цінних паперів для проектного фінансування: державний та муніципальний сектор [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=703>
5. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. [Текст] / за ред. А.Ф.Мельник. – К. : Знання, 2006. – 420 с.
6. Бюджетний кодекс України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://meget.kiev.ua/kodeks/budjetniy-kodeks/>
7. Державне управління регіональним розвитком України: монографія [Текст] / за заг. ред. В.Є.Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
8. Аналітичний огляд ринку облігацій України за 1 півріччя 2011 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rurik.com.ua/documents/research/bonds_II_kv_2011_review.pdf
9. Аналітичний огляд ринку облігацій України за 1 квартал 2011 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rurik.com.ua/documents/research/bonds_%D0%86_kv_2011_review.pdf
10. Аналітичний огляд ринку облігацій України за 2010 рік / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rurik.com.ua/documents/research/bonds_review_2010.pdf