

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОЗИЧЕНЬ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ ТА КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ

*Оксана Духовна,*

*Київський національний університет ім. Тараса Шевченка*

Конституцією України передбачено, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (ст. 142). Згідно із ст. 7 Бюджетного кодексу України одним із основних принципів бюджетної системи є принцип самостійності бюджетів, який забезпечується, зокрема, закріпленням за місцевими бюджетами відповідних джерел доходів, правом відповідних органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів, правом самостійно та незалежно одне від одного розглядати і затверджувати відповідні бюджети. На сьогодні в умовах постійної нестачі фінансових ресурсів реалізація зазначеного принципу є дуже складною. Надзвичайно слабка матеріально-фінансова база місцевого самоврядування є однією з основних причин того, що «розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення» [1]. Ці питання були предметом обговорення на слуханнях «Концептуальні засади реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою», організованих Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування за підтримки Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, Програми сприяння парламенту України і Швейцарської агенції Розвитку та Співробітництва в Україні (SDC), які відбулися 12 березня 2009 р.

Незважаючи на це, саме місцеві органи влади й органи місцевого самоврядування зацікавлені у найбільш ефективному та швидкому втіленні в життя місцевих інвестиційних програм, що зумовлює необхідність пошуку ними більш дієвих способів залучення додаткових фінансових ресурсів.

Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97, передбачає надання органам місцевого самоврядування права доступу до ринків позикового капіталу. Здійснення запозичень до місцевих бюджетів

у сучасних умовах надає можливість українським муніципалітетам значно зменшити гостроту проблеми, пов'язаної з браком бюджетних коштів.

На цей час в нашій державі відсутнє належне правове регулювання здійснення запозичень до бюджетів органів місцевого самоврядування. Однак, незважаючи на це, такі запозичення все ж здійснюються, базуючись, у тому числі, на зарубіжному досвіді. Тому вивчення та врахування позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання здійснення запозичень до місцевих бюджетів дозволить сформулювати дієвий механізм правового регулювання запозичень до бюджетів органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що на сьогодні спеціальні наукові дослідження, присвячені правовим аспектам здійснення запозичень до місцевих бюджетів, в Україні відсутні. Окремі правові аспекти здійснення запозичень до місцевих бюджетів у зарубіжних країнах були предметом дослідження, зокрема, В. Байрака, А. Буряченко, Г. Васюкова, І. Заверухи, О. Ільчука, В. Кравченко, Н. Мішиної, О. Музики, К. Огданського, І. Розпутенко.

Оскільки наука фінансового права не може в своєму дослідженні не брати до уваги економічного змісту суспільних відносин, які регулюють норми фінансового права [2, с. 4–5], необхідно враховувати результати досліджень економічних аспектів здійснення запозичень до бюджетів органів місцевого самоврядування. Зокрема, зазначеною проблематикою займаються такі вчені-економісти, як І. Акімова, В. Зайчикова, В. Кравченко, М. Пастернак.

**Метою цієї статті** є аналіз досвіду Сполучених Штатів Америки та країн Західної Європи щодо правового регулювання суспільних відносин у сфері здійснення запозичень до місцевих бюджетів, які можуть бути використані для формулювання рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України у зазначеній сфері.

Підвищення ролі муніципальних запозичень у США, Японії та більшості країн Західної і Східної Європи відображає тенденцію, з одного боку, перерозподілу фінансової відпо-

відальності за реалізацію державних інвестиційних проєктів від центральної влади на регіональний рівень, а з іншого – стрімкого росту соціальних вимог населення до органів місцевої влади [3, с. 105].

Найбільшого поширення здійснення запозичень до місцевих бюджетів набуло у федеральних державах з високим ступенем економічної самостійності регіонів. Лідером з обороту ринку муніципальних цінних паперів є Сполучені Штати Америки. Масштаби зовнішніх ринків муніципальних запозичень США вражають, оскільки сягають 1,6 трлн дол. Значна частка здійснення запозичень до місцевих бюджетів припадає й на європейські країни. Так, Великобританія емітувала 50 млрд фунтів стерлінгів муніципальних облігацій. Ця країна за населенням приблизно може бути порівняна з Україною. У свою чергу, Нідерланди (досить невелика держава) емітували муніципальні позики на суму 32 млрд євро.

Як свідчить досвід США та країн Західної Європи, як правило, за рахунок муніципальних запозичень здійснюється фінансування будівництва і реконструкції об'єктів житлово-комунального господарства, закладів освіти й охорони здоров'я, сфери публічного транспорту, будівництва автомобільних доріг, портових споруд, туристичної інфраструктури.

Правове регулювання запозичень до місцевих бюджетів у США та країнах Західної Європи здійснюється на загальнодержавному та місцевому рівнях. На загальнодержавному рівні, як правило, діють спеціальні закони або окремі розділи в загальних законах, положення яких конкретизуються у відповідних підзаконних нормативно-правових актах. У законах, передусім, визначаються обмеження у сфері здійснення муніципальних запозичень з метою мінімізації правових ризиків, державні органи, вповноважені контролювати здійснення муніципалітетами запозичень, та їх повноваження, механізм запобігання дефолту органів місцевого самоврядування. Так, у США у кожному штаті діють закони, що регулюють процес випуску муніципальних облігацій. Такі цінні папери органів місцевого самоврядування є найбільш надійними після державних боргових зобов'язань. Вони забезпечені безумовною гарантією влади штату або муніципальної влади у межах їх загальної суми доходів і можливостей запозичення. Нарівні із законами федеративних утворень, 24 травня 1934 р. Конгрес 73-го скликання прийняв закон про банкрутство муніципальних установ № 251 (Municipal Bankruptcy Act), яким доповнив національний закон про банкрутство (глава IX, розділи 78–80). Згідно із зазначеними законодавчими змінами дозволено проведення реструктуризації боргів муніципалітетів та адміністративних одиниць штатів.

Найбільш розвинутим європейським ринком муніципальних запозичень є ринок Ні-

меччини, де як емітенти муніципальних цінних паперів виступають землі, райони, муніципалітети. Вважається, що родоначальником зазначених цінних паперів у світі є німецькі міста епохи середньовіччя. У цій країні муніципалітети мають право на здійснення запозичень без попереднього погодження із центральним урядом, однак, на умовах, встановлених Міністерством внутрішніх справ земель.

Щодо інших країн європейського континенту, то, наприклад, у Греції правові засади здійснення муніципальних запозичень визначені у Муніципальному та комунальному кодексі; у Данії відповідно до ст. 55 Закону про муніципалітети особливості здійснення запозичень може встановлювати Міністр внутрішніх справ; у Швейцарії (країні із статусом конфедерації) органи місцевого самоврядування можуть позичати грошові кошти відповідно до кантонального законодавства [4, с. 36–40]; у Латвії – відповідно до Закону «Про місцеві бюджети» та за рішеннями Кабінету Міністрів Республіки Латвія.

Таким чином, наявність перш за все законодавчого регулювання здійснення запозичень до бюджетів органів місцевого самоврядування у США та країнах Західної Європи переконливо засвідчує факт реалізації державою регулюючого та контрольного впливу у сфері здійснення муніципальних запозичень.

Зарубіжний досвід взаємовідносин держави та муніципалітетів з питань здійснення запозичень до місцевих бюджетів знаходить своє вираження у вигляді ряду обмежень, встановлених державою. Такі обмеження, як правило, закріплені в законах (наприклад, спеціальних законах, законах про органи місцевого самоврядування та про фінансування органів місцевого самоврядування), а також у підзаконних нормативно-правових актах, що регулюють банківські операції, рішеннях міністерств (фінансів, внутрішніх справ, регіональної політики), актах спеціальних комунальних банків або центральних банків, спеціальних органів, які контролюють дотримання муніципалітетами законодавства у процесі здійснення запозичень. Необхідність встановлення державою обмежень при здійсненні муніципальних запозичень зумовлена безпосереднім впливом політики запозичень органів місцевого самоврядування на макроекономічну стабільність, рівень сукупного державного боргу, стан публічних фінансів.

Незважаючи на те, що в більшості країн Західної Європи та США держава не бере на себе відповідальності за зобов'язаннями органів місцевого самоврядування, відповідальність за загальну фінансову стабільність у країні все ж несуть центральні органи влади. Іншими словами, зарубіжний досвід переконливо свідчить, що держава в особі уповноважених органів змушена здійснювати свій регу-

люючий та організуючий вплив у сфері здійснення запозичень до місцевих бюджетів.

У країнах Західної Європи є різні моделі державного регулювання ринків муніципальних запозичень. Зокрема, органи місцевого самоврядування мають право вільного виходу на ринки запозичень у Фінляндії, Італії, Португалії, Швейцарії. Доступом на ринки муніципальних запозичень, але із рядом обмежень, користуються муніципалітети у таких державах, як Швеція, Данія, Німеччина, Франція, Великобританія, Нідерланди, Бельгія. Такі обмеження можуть стосуватися визначення виключного кола міст, які можуть бути емітентами, надання права здійснювати місцеві запозичення лише через спеціально створену державною структурою, встановлення виключно інвестиційного спрямування запозичених коштів тощо. Так, у Швеції емітентами стали найбільші шість міст навколо Стокгольма; малі муніципалітети мають непрямий доступ на ринок облігацій через міжмуніципальну фінансову корпорацію Kommuninvest i Sverige AB. У свою чергу, у Данії муніципальні цінні папери емітуються не безпосередньо органами місцевого самоврядування, а за участю асоціації Kommune Kredit – спеціалізованого іпотечного інституту, який надає позики муніципалітетам і компаніям, що мають муніципальні гарантії [5, с. 32].

Випуск місцевих запозичень суттєво обмежений з боку держави в Бельгії, де правом емісії наділені лише Брюссель, Льєж, Антверпен і Гент. В Іспанії також лише декілька великих адміністративно-територіальних одиниць отримали право на випуск облігацій [6, с. 25]. У Німеччині, Франції та у Бельгії (Фламандська область) муніципалітети, які здійснюють запозичення, повинні дотримуватися певних правил, зокрема щодо виключно інвестиційного спрямування запозичених коштів. Крім того, в Німеччині розміщення запозичень (Kommunalanleihe) федеральних земель здійснюється лише відповідно до п'ятирічного фінансового плану, затвердженого федеральною адміністрацією.

У багатьох країнах регулюючий вплив держави при здійсненні запозичень до місцевих бюджетів полягає також у необхідності отримання муніципальними органами дозволу на запозичення. Зокрема, в Австрії контролюючі заходи передбачені в законах «Про місцеве самоврядування», «Про фінанси місцевого самоврядування», а також в актах муніципалітетів. Згідно з цими нормативно-правовими актами запозичення підлягають умовному схваленню контролюючими органами та Міністерством фінансів. У Бельгії (Фламандська область) для здійснення запозичень до місцевих бюджетів необхідно отримати дозвіл Національного міністерства фінансів, а також результати перевірки контролюючих органів.

В Ірландії контролюючі заходи встановлені Законом «Про місцеве самоврядування» від 1960 р. № 2, згідно з яким всі запозичення підлягають схваленню міністром навколишнього середовища (в окремих випадках – за погодженням з міністром фінансів). У Норвегії контролюючі заходи визначені у Законі «Про місцеве самоврядування», згідно з яким всі позики органів місцевого самоврядування мають бути схвалені центральними органами влади. В Іспанії обмеження щодо здійснення запозичень до місцевих бюджетів набрали чинності з дня прийняття Закону «Про управління місцевими фінансами» від 1988 р., згідно з яким муніципалітети повинні для здійснення запозичень отримати дозвіл чи підтвердження від компетентного органу Міністерства фінансів. У Великобританії контролюючі заходи встановлені законами «Про місцеве самоврядування», «Про житлове господарство» від 1989 р., а також Правилами запозичень місцевих органів влади від 1990 р. № 767 [4, с. 35–39].

Однією з основних причин такого пильного контролю з боку держави за здійсненням запозичень до місцевих бюджетів в зарубіжних країнах є питання фінансової відповідальності органів місцевого самоврядування в разі неспроможності виконання ними взятих на себе зобов'язань, в результаті чого такий фінансовий тягар може бути покладений на державу. У зв'язку з цим виникає потреба у створенні відповідних правових механізмів запобігання дефолту органу місцевого самоврядування.

У Сполучених Штатах Америки запозичення до місцевих бюджетів не вважаються абсолютно безризиковими, якщо вони не гарантовані центральним урядом. Прийняття у США Закону про банкрутство муніципальних установ № 251 і було зумовлене сумним досвідом США щодо банкрутства муніципалітетів. А вже в 30-х роках ХХ ст. у США збанкрутувало близько 5 тис. муніципалітетів. Значений Закон ледве не був застосований до найбільшого фінансового центру світу – Нью-Йорка. У 1975 р. Нью-Йорк, маючи бюджет обсягом 12 млрд дол. США, повинен був за 9 місяців сплатити 6 млрд дол. у рахунок погашення муніципального боргу. Місто врятувало те, що йому на допомогу прийшла влада штату. Було створене спеціальне агентство з метою порятунку міста Нью-Йорк, яке випустило спеціальні облігації, за рахунок чого вдалося залучити необхідні місту грошові кошти [7, с. 33–34].

Реорганізація муніципальних боргів, як правило, проводиться шляхом продовження строку погашення, зниження боргових виплат у найближчому майбутньому, рефінансування боргу через надання нових позик, забезпечених новими податками, скорочення певних витатків. Законодавство не містить положень про можливість продажу активів позичаль-

ника та розподілу виручки на користь кредиторів. Лише позичальник може виступати ініціатором процедури банкрутства. Як правило, у випадку дефолтів муніципалітетів уряди штатів інтенсивно втручаються в їх фінансові справи та забезпечують врегулювання найбільш проблемних питань [8, с. 18].

Серед країн європейського континенту особлива правова процедура задоволення вимог кредиторів у випадку неплатоспроможності муніципалітету розроблена лише в двох із них – в Угорщині (Закон про врегулювання муніципальних боргів) та в Латвії (Закон про фінансову стабілізацію органів місцевого самоврядування 1998 р.). Деякі положення щодо того, що робити в разі дефолту за муніципальними зобов'язаннями, містяться і в Румунському Законі про місцеві публічні фінанси.

Отже, в кожній країні сформувалася своя система державного регулювання здійснення запозичень до місцевих бюджетів, що передбачає, перш за все, відповідну нормативно-правову базу. Викладене свідчить, що контроль держави за здійсненням органами місцевого самоврядування запозичень до місцевих бюджетів виявляється, перш за все, у встановленні ряду обмежень, зокрема щодо необхідності отримання відповідних погоджень чи дозволів для здійснення запозичень, скорочення строків та обмеження обсягів (суми) позик, встановлення вичерпного переліку органів місцевого самоврядування, вповноважених здійснювати зовнішні запозичення, можливості використання запозичень виключно на капітальні інвестиції тощо.

### Висновки

Зарубіжна практика здійснення запозичень до місцевих бюджетів свідчить про їх широке використання. Досвід США та країн Західної Європи демонструє, що, здійснюючи муніципальні запозичення, органи місцевого самоврядування виконують покладені на них функції набагато ефективніше. Незважаючи на наявні ризики та небезпеки, в зарубіжних країнах за умови ефективного правового регулювання місцеві запозичення є важливим інструментом фінансування першочергових суспільних потреб.

Досвід зарубіжних країн щодо нормативно-правового регулювання суспільних відносин у сфері здійснення запозичень до місцевих бюджетів свідчить, що таке регулювання здійснюється, перш за все, на рівні законів і деталізується у підзаконних нормативно-правових актах.

Встановлення через нормативно-правові акти обмежень у сфері здійснення запозичень

до бюджетів органів місцевого самоврядування дає можливість забезпечити в країні дотримання макроекономічної рівноваги, на яку однозначно може вплинути неспроможність виконання муніципалітетом взятих на себе фінансових зобов'язань. Такі обмеження стосуються цільового використання запозичених муніципалітетами коштів, строків і розмірів місцевих позик, необхідності отримання погодження та/або схвалення державних чи спеціально створених контролюючих органів на здійснення запозичень, наділення правом емісії визначеного кола муніципалітетів або здійснення місцевих запозичень лише через спеціально створену державою структуру тощо.

Викладене свідчить, що позитивний досвід США, країн Західної Європи доцільно використати в подальшому у процесі вдосконалення законодавства України у сфері здійснення запозичень до місцевих бюджетів, насамперед, при розробленні проекту Закону України «Про місцеві запозичення та місцеві гарантії».

### Література

1. *Кабаренкова Є. У* Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва і місцевого самоврядування обговорено нагальні питання розвитку місцевого самоврядування. – <http://www.auc.org.ua/activities/news/amu/?id=35276>.
2. *Цыткин С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. – М., 1983. – 80 с.
3. *Огданський К., Гльчук О.* Аналіз функціонування та проблеми ринку муніципальних позик в Україні // Актуальні проблеми державного управління. – 2006. – Вип. 4. – С. 105–109.
4. *Зайчикова В. В.* Особливості регулювання місцевих запозичень в європейських країнах // Наукові праці НДФІ. – К., 2006. – Вип. 4. – С. 34–42.
5. *Музика О.* Місцеві запозичення: Україна і зарубіжний досвід // Юридичний вісник України. – 2005. – № 9. – С. 30–32.
6. *Шадрин А. Е.* Использование механизмов муниципальных облигационных займов за рубежом и в Российской Федерации // Сборник материалов науч.-практ. семинара «Муниципальные займы как инструменты финансовой системы местного самоуправления», 4–5 июня 1998. – М., 1998. – 138 с.
7. *Кравченко В. І.* Концептуальні засади організації ринку муніципальних запозичень у зарубіжних країнах // Проблеми фінансування розвитку великих міст за рахунок муніципальних запозичень та шляхи їх розв'язання. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 29 вересня 2004 р. / За ред. В. І. Кравченка, В. М. Падалки, Д. М. Гриджука. – К., 2005. – 192 с.
8. *Акімова І., Вахненко Т.* Становлення ефективної системи регулювання місцевих запозичень в Україні // Економіка. Фінанси. Право. – 2004. – № 5. – С. 15–22.

