

УДК 347.73(043)

## **БАНКІВСЬКІ КРЕДИТНІ РЕСУРСИ ЯК ДЖЕРЕЛО ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

### **BANK CREDIT AS A SOURCE OF FINANCING LOCAL BUDGETS**

**Фокша Л.В.,**  
*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри господарсько-правових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена дослідженню правових особливостей залучення банківських кредитних ресурсів для фінансування місцевих бюджетів. Проаналізовано основні механізми залучення кредитних банківських ресурсів органами місцевого самоврядування. Визначено пріоритетні напрями вдосконалення законодавства, що регулює питання кредитного фінансування місцевих бюджетів.

**Ключові слова:** кредитні ресурси, банк, місцевий бюджет, місцеві запозичення, позика.

Статья посвящена исследованию правовых особенностей привлечения банковских кредитных ресурсов для финансирования местных бюджетов. Проанализированы основные механизмы привлечения кредитных банковских ресурсов органами местного самоуправления. Определены приоритетные направления совершенствования законодательства, регулирующего вопросы кредитного финансирования местных бюджетов.

**Ключевые слова:** кредитные ресурсы, банк, местный бюджет, местные заимствования, заем.

The article is devoted to research of legal features of bringing in of bank credit resources for financing of local budgets. The basic mechanisms of bringing in of credit bank resources the organs of local self-government are analyzed. Priority directions of perfection of legislation, regulative the questions of the credit financing of local budgets are defined.

**Key words:** credit resources, bank, local budgets, local borrowing, loan.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах ринкової трансформації вітчизняної економіки особливої актуальності набуває питання фінансування місцевих бюджетів та пошуку альтернативних джерел їх наповнення. Одним із важливих джерел фінансування місцевих бюджетів можуть бути грошові кошти, що концентрують у своєму розпорядженні вітчизняні фінансові установи. Проте недосконалість правового регулювання сприяє зниженню в Україні ролі банківських установ як позичальників для органів місцевого самоврядування. Водночас світова практика свідчить про позитивний досвід використання ресурсного потенціалу банків як для вирішення поточних бюджетних проблем територіальних громад, так і для підтримки соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання фінансового забезпечення місцевих бюджетів розглядали у своїх наукових дослідженнях вітчизняні та зарубіжні вчені-юристи, зокрема: С.С. Алексєєв, Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, О.Ю. Грачова, М.В. Карасьова, Ю.О. Крохіна, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаєнко, О.А. Музика, А.А. Нечай, Ю.А. Ровінський, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, Н.І. Хімичева, А.І. Худяков. Вченими-економістами М.Д. Алексєєнко, А.О. Єпіфановим, В.В. Коваленко, Л.В. Кривенко, М.І. Савлюком досліджено концептуальні засади взаємодії банківської системи з іншими секторами економіки України. Проте, незважаючи на широке коло робіт, питання використання банківських кредитних ресурсів для фінансування місцевих бюджетів майже не розкриті. Зважаючи на актуальність тематики, необхідною є розробка науково обґрунтованих засад співпраці банківських установ та територіальних громад на ринку позичкового капіталу.

**Метою даної роботи** є визначення та характеристика загальних юридичних засад і правових особливостей залучення банківських кредитних ресурсів для фінансування місцевих бюджетів. Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання: визначити основні механізми залучення кредитних банківських ресурсів органами місцевого самоврядування; виявити основні проблеми нормативного регулювання правовідносин в сфері кредитного фінансування місцевих бюджетів; окреслити пріоритетні напрями вдосконалення законодавства, що регулює питання кредитного фінансування місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В умовах фінансової кризи, обмеженості індивідуальних інвесторів, підвищення дефіциту бюджету фінансові установи можуть брати участь у фінансуванні інвестиційних програм і проектів, що дадуть можливість забезпечити ефективний соціально-економічний розвиток міста. Правовідносини, що виникають між органами місцевого самоврядування, фінансовими установами та територіальними громадами мають стати яскравим прикладом публічно-приватного партнерства.

Бюджетний кодекс України (ст. 15) закріплює, що джерелом фінансування бюджету можуть бути кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень [1]; які, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» № 110 від 16.02.2011 р., можуть здійснюватися у формі: укладення договорів позики (кредитних договорів) та випуску облігацій місцевих позик [2].

На сьогодні в Україні, як і цілому світі, в структурі місцевих запозичень переважає випуск місцевих цінних паперів. Ця перевага прослідковується як в кількісному, так і в грошовому вираженні. Аналіз практики місцевих запозичень за останнє десятиліття в Україні дозволяє констатувати, що лише 20-25 % запозичень здійснюється в формі кредитів.

Важливою причиною недостатнього розвитку кредитного фінансування місцевих бюджетів є недостатня урегульованість питань, які стосуються механізму залучення додаткових коштів від банківських установ, відсутність нормативного акту, що визначав би процедуру укладення договорів.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» № 110 від 16.02.2011 р., закріплюючи можливість укладення договорів позики (кредитних договорів), не визначає процедури. Вимоги, що закріплені в зазначеному нормативному акті, стосуються необхідності погодження обсягу та умов здійснення запозичення з Міністерством фінансів України та подання Міністерству фінансів України інформації про здійснені запозичення у вигляді завіреної копії договору позики (кредитного договору) у десятиденний строк після його підписання [2].

Відсутність належного закріплення в бюджетному законодавстві порядку укладення договорів позики (кредитних договорів) між органами місцевого самоврядування та банками залишає суто цивільне регулювання зазначених відносин. Невизначеність правової належності відносин також викликає безліч неузгодженостей та суперечностей.

На відміну від облігаційної форми запозичень, де умови визначають міські органи влади самостійно з урахуванням вимог законодавства, укладення договорів позики (кредитних договорів) з фінансовими установами змушує органи місцевого самоврядування погоджуватися на умови, що висуваються кредиторами.

Тобто кредитні відносини за участю публічних органів влади (органів місцевого самоврядування) регулюються внутрішніми положеннями та правилами банківських установ, що виступають кредиторами.

Зазначена позиція вбачається не досить прийнятною, враховуючи той факт, що орган місцевого самоврядування є представником територіальної громади і виражає публічні інтереси, що є частиною загального соціального інтересу, реалізованого в рамках інтересу державного. Фінансові ж установи здебільшого представлені комерційними банками, що представляють приватні інтереси та здійснюють свою діяльність з метою отримання прибутку.

Тому на підставі вищезазначеного вважаємо за необхідне змінити акцент при визначенні порядку та умов здійснення запозичень шляхом укладення договорів позики (кредитних договорів) з «договірного характеру визначення умов» на «встановлення миською радою умов з урахуванням вимог кредиторів».

З метою захисту інтересів територіальної громади, оптимізації умов запозичення вважаємо за потрібне нормативно закріпити необхідність проведення торгів (конкурсних торгів) з метою здійснення конкурсного відбору кредиторів. Проведення торгів, хоча і збільшить строк процедури здійснення запозичення, але надасть можливість за рахунок конкуренції між кредиторами знизити вартість залученого капіталу.

Зазначена норма міститься і в законодавстві Російської Федерації. У ст. 13 Федерального закону «Про фінансові основи місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 10.09.1997 р., що закріплює правові основи відносин органів місцевого самоврядування з фінансово-кредитними організаціями, зазначається, що органи місцевого самоврядування мають право вибирати із банків уповноважений банк шляхом проведення відкритого конкурсу [3].

Приймаючи рішення про залучення банківських ресурсів, орган місцевого самоврядування повинен проаналізувати всі переваги та недоліки банківських кредитів:

- на відміну від облігаційної позики, банківський кредит можна брати і погашати за графіком, залежно від потреб у фінансуванні об'єктів адресної інвестиційної програми та надходження доходів до бюджету;
- вартість залучення коштів у вигляді банківського кредиту вище, ніж вартість залучення коштів за допомогою облігаційних запозичень. Науковці це пов'язують з різними факторами, серед яких – низька конкуренція між інвесторами. При залученні кредиту конкурують максимум 3-5 банків, а при розміщенні облігаційних запозичень – кілька десятків інвесторів з будь-якого регіону України. У результаті більш сильної конкуренції в другому випадку вартість залучення коштів зменшується [4, с. 63]. Вартість залучених коштів визначається шляхом переговорів з урахуванням як можливостей міста, так і кредитної політики банків;
- процедура отримання кредиту є менш клопітною, ніж емісія облігацій, не вимагає залучення посередників і передбачає більш швидке отримання коштів.

Поряд із місцевими запозиченнями в Бюджетному кодексі України закріплено право на позику місцевим бюджетам (ст. 73). Згідно із зазначеною статтею Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної місцевої ради можуть отримувати позики на 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, у виняткових

випадках за рішенням Кабінету Міністрів України стосовно бюджету Автономної Республіки Крим і міських бюджетів – у межах поточного бюджетного періоду [1].

Позики місцевим бюджетам здійснюються виключно на стадії виконання бюджету для забезпечення фінансовими ресурсами поточних видатків у випадку виникнення тимчасових касових розривів або невиконання розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у законі про Державний бюджет України [1]. Механізм здійснення позик нормативно не закріплений.

Здешевлення кредитних ресурсів для фінансування інвестиційних потреб муніципалітетів можливе, на думку науковців, з розвитком системи спеціалізованих фінансових установ. В.М. Падалка підкреслює доцільність створення системи банків комунального кредиту на чолі з Центральним банком комунального кредиту [5, с. 204].

Т.А. Васильєва у своїй дисертаційній роботі обґрунтовує необхідність створення регіональних і місцевих банків, банків реконструкції і розвитку, банків проектного фінансування, що надасть змогу вирішити такі завдання:

- залучення коштів позабюджетних фондів і використання їх для довгострокового інвестування;
- фінансування інноваційних програм відповідного рівня (наприклад, реалізація інноваційних підходів щодо розвитку міської інфраструктури, житлового будівництва та ін.);
- розміщення цільових кредитів, середньо- і довгострокове інвестування тощо [6].

Доцільність створення спеціалізованих банків економічного розвитку регіонів, діяльність яких мала б спрямування на підтримку регіональних інвестиційних проектів, обґрунтовується в працях представників юридичної і економічної науки [6].

Право органів місцевого самоврядування на створення комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. (ст. 70). Проте зазначене право так і не отримало відповідного розвитку та віддзеркалення у Законі України «Про банки та банківську діяльність» № 2121-III від 07.12.2000 р.

Вбачається за необхідне залучати до активної участі у кредитуванні органів місцевого самоврядування банки на вкладних (депозитних) рахунках яких розміщуються тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2011 р. № 6 «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках».

Важливим кроком до забезпечення фінансування стратегічних проектів на місцевому рівні має стати створення Українського банку розвитку. В світовій практиці до категорії банків розвитку відносять інвестиційні інститути, що займаються довгостроковим кредитуванням окремих галузей і сфер господарства (в основному на пільгових умовах).

На відміну від комерційних банків, банки розвитку спрямовують наявні фінансові ресурси в ті сфери, які вважаються стратегічними для національної економіки.

Національний банк розвитку – спеціалізована державна фінансово-кредитна установа, що створюється Урядом, або функціонує на основі державних гарантій, метою діяльності якої є підтримка довгострокового фінансування суспільнозначущих проєктів, що сприяють економічному зростанню, розвитку економіки та вирішенню соціальних завдань. Банк розвитку не конкурує із приватним сегментом вітчизняної банківської системи, виконуючи спеціальні завдання щодо сприяння розвитку економіки країни, які звичайно не реалізуються іншими банками. Таким чином, основний акцент банків розвитку зосереджений на довгостроковому фінансуванні та допомозі для видів діяльності або секторів економіки, де рівень ризику може бути вищим, ніж звичайна фінансова система спроможна прийняти [8].

А.О. Єпіфанов та Т.А. Васильєва вважають, що створення Українського банку розвитку на державному рівні дасть змогу забезпечити розвиток місцевих та регіональних банків. Регіональні банки можуть бути використані як основні елементи регіональної мережі Українського банку розвитку. Міс-

цеві банки будуть функціонувати як агенти з питань проведення державної інвестиційної політики на місцях [9, с. 183-184].

**Висновок.** Законодавство України передбачає декілька можливих механізмів залучення банківських кредитних ресурсів для фінансування місцевих бюджетів, а саме: здійснення місцевих запозичень шляхом укладення договорів позики (кредитних договорів) та отримання позики на покриття тимчасових касових розривів у фінансових установах. Проте наразі можна спостерігати ситуацію, що ресурсний потенціал банків не використовується в повному обсязі, що обумовлено відсутністю нормативного закріплення процедури запозичення та високою вартістю кредитних ресурсів.

Необхідною передумовою ефективного розвитку партнерства між органами місцевого самоврядування та банками є вирішення таких інституційних проблем: встановлення загальних принципів, підходів і механізмів кредитного фінансування місцевих бюджетів; нормативне закріплення порядку укладення договорів позики (кредитних договорів) між органами місцевого самоврядування та банками; законодавче закріплення можливості створення спеціалізованих банків, кошти яких будуть використовуватися для кредитного фінансування місцевих бюджетів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України : від 08 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» від 16.02.2011 р. № 110 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 12. – Ст. 512.
3. Федеральный закон от 10.09.1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.akdi.ru/gd/proekt/051415GD.SHTM>.
4. Рыбин И. Сравнение облигационных займов и кредитов / И. Рыбин // Рынок ценных бумаг. – 2007. – № 1. – С. 63–64.
5. Падалка В.М. Становлення та розвиток ринку місцевих запозичень в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.04.01 / В.М. Падалка. – К., 2006. – 300 с.
6. Васильєва Т.А. Діяльність банківських установ на ринку інноваційного інвестування: методологічні засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра економ. наук : спец. 08.00.08 / Т.А. Васильєва. – Суми, 2008. – 38 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.2011 р. № 6 «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 2. – Ст. 39.
8. Світовий досвід створення інститутів розвитку : висновки для України (на прикладі державних банків розвитку) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/october09/02.htm>.
9. Єпіфанов А.О. Інструменти інвестиційного забезпечення соціально-економічного розвитку міста / А.О. Єпіфанова, Т.А. Васильєва. – Суми : ДВНЗ УАБС НБУ, 2009. – 264 с.