Міністерство освіти і науки України
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

На правах рукопису

ДУХОВНА Оксана Василівна

УДК 347.735:336.14:352

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ В УКРАЇНІ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник
Ващенко Юлія В'ячеславівна,
кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2012

ЗМІСТ

Вступ ……..…….. 4

Перелік умовних скорочень…… 13

Розділ 1. Теоретико-правові аспекти здійснення місцевих запозичень…….……. 14

1.1. Фінансова основа місцевого самоврядування: теоретико-правові проблеми забезпечення..……..... 14

1.2. Право органів місцевого самоврядування на здійснення місцевих запозичень як бюджетне право органів місцевого самоврядування……... 24

1.3. Місцеве запозичення як фінансово-правова категорія……... 33

1.4. Правовий інститут місцевих запозичень……. 43

Висновки до розділу 1…….. 67

Розділ 2. Правове регулювання місцевих запозичень: досвід України та іноземних держав …….. ……. 70

2.1. Історичні етапи становлення інституту місцевих запозичень в Україні……. 70

2.2. Досвід правового регулювання місцевих запозичень у зарубіжних країнах……. 87

2.3. Стан правового регулювання суспільних відносин у сфері місцевих запозичень в Україні…….. 113

Висновки до розділу 2 ……. 129

Розділ 3. Перспективи розвитку і шляхи удосконалення інституту місцевих запозичень в Україні та державного контролю в цій сфері..…….. 132

3.1. Державний контроль в сфері здійснення місцевих запозичень……... 132

3.2. Шляхи вирішення проблем правового регулювання місцевих запозичень в Україні……... 146

Висновки до розділу 3 ……. 169

Висновки…….…….... 173

Список використаних джерел……..… 179

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Беззаперечний факт, що виникнення інституту місцевого самоврядування недостатньо для реалізації покладених на нього завдань. Належне функціонування органів місцевого самоврядування неможливе без стабільних місцевих бюджетів, без збалансованості функцій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади й обсягів фінансових ресурсів, які знаходяться у їх розпорядженні.

Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97, передбачає надання органам місцевого самоврядування права доступу на ринки позикового капіталу. Реалізація цього фундаментального принципу Хартії дозволяє органам місцевого самоврядування значно зменшити гостроту проблеми нестачі фінансових ресурсів.

Питання правового регулювання місцевих запозичень у силу історичних обставин недалекого минулого в Україні не були актуальними. Місцеві бюджети у радянську епоху місцевими були лише за назвою і входили до складу Державного бюджету колишнього СРСР.

У зв’язку з наявністю значної кількості проблем органів місцевого самоврядування в Україні: хронічною нестачею фінансових ресурсів, їх неефективним розміщенням, потребами реалізації місцевих інвестиційних програм, відсутністю дієвого механізму залучення додаткових коштів, що не сприяє вирішенню завдань технічного переоснащення житлово-комунальних підприємств та розвитку комунальної інфраструктури – питання правового регулювання місцевих запозичень набувають важливого теоретичного і практичного значення.

Саме цим зумовлена актуальність спеціального правового дослідження в зазначеній сфері. На сьогодні, незважаючи на відсутність належного нормативно-правового регулювання, в Україні місцеві запозичення все ж

здійснюються, з використанням досвіду розвинених країн світу. Кошти від місцевих запозичень, як правило, залучаються для фінансування житлово-комунального господарства, створення, приросту та оновлення стратегічних об’єктів довготривалого користування. Однак, процес здійснення місцевих запозичень відбувається в різних містах України неоднорідно й не завжди інтенсивно передовсім через фрагментарне, неефективне правове регулювання, наявність цілого ряду правових ризиків та обмежень.

Таким чином, це дисертаційне дослідження покликане узагальнити питання теорії та практики місцевих запозичень, вивчити передумови їх виникнення, його результати у подальшому можуть бути використані в процесі удосконалення законодавства України у сфері здійснення місцевих запозичень, в першу чергу, при розробці спеціального нормативно-правового акта у зазначеній сфері.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконане в межах науково-дослідної роботи юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка №11 БФ 042-01, номер державної реєстрації 0111U008337, на тему «Доктрина права в правовій системі України: теоретичний і практичний аспекти».

Мета і завдання дослідження. *Мета дослідження* полягає в тому, щоб, ґрунтуючись на наукових напрацюваннях та аналізуючи законодавство України і зарубіжних країн, дослідити правову природу місцевих запозичень та механізм правового регулювання відносин у сфері здійснення місцевих запозичень, а також сформулювати науково обґрунтовані висновки та пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства у цій сфері.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі *завдання*:

- розкрити сутність та з’ясувати правову природу місцевого запозичення, визначити його основні ознаки та сформулювати визначення цієї категорії;

- визначити місце норм, що регулюють суспільні відносини щодо здійснення місцевих запозичень, у системі права України;
- дослідити історичні аспекти формування інституту місцевих запозичень;
- вивчити та узагальнити досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання місцевих запозичень, на підставі чого сформулювати пропозиції по вдосконаленню чинного законодавства України;
- проаналізувати механізм правового регулювання місцевих запозичень в Україні, зокрема, розкрити особливості державного контролю у сфері здійснення місцевих запозичень;
- обґрунтувати основні напрямки вдосконалення нормативно-правового регулювання місцевих запозичень, зокрема, у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Теоретична база дослідження. Дисертантка використовувала в якості загального науково-теоретичного підґрунтя дослідження фундаментальні наукові праці таких провідних російських та українських фахівців у галузі теорії права, зокрема С. С. Алексєєва, Ж. О. Дзейко, О. В. Зайчука, Д. А. Керімова, В. М. Корельського, Т. П. Кудлай, С. Л. Лисенкова, О. Г. Мурашина, Н. М. Оніщенко, В. Д. Перевалова, С. П. Погребняка, О. Ф. Скакун, Ю. О. Тихомирова, О. О. Шевченка; представників науки фінансового права, зокрема Є. О. Алісова, І. І. Бабіна, О. М. Бандурки, Ю. В. Ващенко, Л. К. Воронової, О. П. Гетманець, Д. О. Гетманцева, О. М. Горбунової, О. Ю. Грачової, Н. Л. Губерської, І. Б. Заверухи, О. Б. Заверухи, Н. А. Зайцевої, С. Т. Кадькаленка, М. В. Карасьової, М. П. Кучерявенка, М. О. Мацелика, О. А. Музики-Стефанчук, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, С. В. Очкуренка, П. С. Пацурківського, Н. Ю. Пришви, Ю. А. Ровінського, Л. А. Савченко, О. О. Семчик, О. В. Солдатенко, Е. Д. Соколової, Г. П. Толстопятенка, Л. В. Фокші, Н. І. Хімічевої, С. Д. Ципкіна, В. Д. Чернадчука, Н. Я. Якимчук, а також представників науки адміністративного права, зокрема В. Б. Авер'янова, К. К. Афанасьєва,

А. І. Берлача, Л. Р. Білої, Ю. П. Битяка, Г. В. Бублик, В. М. Гаращука, Є. С. Герасименка, І. С. Гриценка, І. П. Голосніченка, П. В. Діхтієвського, С. В. Ківалова, С. С. Скворцова, Ю. А. Тихомирова.

Питання економічного спрямування у сфері здійснення місцевих запозичень знайшли відображення у працях представників економічних наук, зокрема В. Д. Базилевича, В. Т. Баринова, К. Р. Безсмертної, К. М. Бліщук, О. Д. Василика, Н. М. Дєєвої, В. В. Зайчикової, М. І. Карліна, О. П. Кириленко, В. І. Кравченка, В. М. Падалки, К. В. Павлюк, В. В. Прохорової, О. О. Сунцової, В. М. Твердохлєбова та деяких інших.

Деякі питання правового регулювання місцевих запозичень в Україні та зарубіжних країнах висвітлені у працях І. Б. Заверухи, О. А. Музики-Стефанчук, Л. В. Фокші, однак, цілий ряд правових проблем у зазначеній сфері потребує спеціального дослідження.

Зокрема, необхідним є визначення місця правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері здійснення місцевих запозичень, у системі права України, подальше дослідження категорії місцевих запозичень, вивчення та узагальнення історичного та зарубіжного досвіду формування інституту місцевих запозичень з метою формулювання пропозицій щодо вдосконалення законодавства України та дослідження особливостей державного контролю у сфері здійснення місцевих запозичень.

Об’єктом дослідження виступають урегульовані нормами фінансового права суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення місцевих запозичень.

Предмет дослідження — фінансово-правові норми, що регулюють суспільні відносини у сфері здійснення місцевих запозичень в Україні.

Методи дослідження обрано з урахуванням поставленої мети та завдань дослідження. В основу дисертаційного дослідження покладено загальнонаукові та спеціальні методи, що забезпечують обґрунтованість й достовірність наукових результатів. Так, при дослідженні правової природи місцевого запозичення, розкритті його сутності (з’ясуванні його ознак,

функцій, завдань тощо) використано структурно-функціональний метод і метод системного аналізу (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4). У свою чергу, використання історичного методу дозволило розглянути історичні етапи становлення інституту місцевих запозичень в Україні, дослідити його стан протягом певного періоду часу (підрозділ 2.1). Порівняльно-правовий та діалектичний методи застосовувалися для аналізу законодавства України про місцеві запозичення, законодавства зарубіжних країн (зокрема США, країн Західної Європи, Польщі, Російської Федерації, Казахстану, Білорусі) та міжнародно-правових норм, що дало змогу зробити узагальнення й визначити напрями вдосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері (підрозділи 2.2, 2.3). Застосування формально-юридичного методу, організаційно-правового та системно-функціонального методів дозволило розробити рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України, за допомогою якого здійснюється правове регулювання місцевих запозичень (підрозділи 3.1, 3.2). Викладені вище методи наукового дослідження використовувалися в їх взаємозв'язку.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексним дослідженням правових засад місцевих запозичень, де з'ясовано та обґрунтовано основні напрями вдосконалення чинного законодавства України, що регулює відносини у сфері здійснення місцевих запозичень. Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні нових наукових положень, уточненні змісту окремих понять і термінів, що мають значення для науки, практики та вдосконалення законодавства.

Наукова новизна відображається у таких основних результатах дисертаційного дослідження:

Так, уперше у вітчизняній юриспруденції:

- право органів місцевого самоврядування на здійснення місцевих запозичень розглядається в якості бюджетного права органів місцевого самоврядування і визначається як закріплене нормами чинного

законодавства України суб'єктивне право органів місцевого самоврядування, спрямоване на залучення додаткових фінансових ресурсів з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій;

- до стадій процесу здійснення місцевого запозичення віднесено: підготовчу стадію з визначення мети здійснення місцевого запозичення та його істотних умов; стадію з підготовки проекту рішення про запозичення та направлення його Міністерству фінансів України для погодження; стадію з прийняття рішення про отримання кредиту чи випуск облігацій місцевої позики; стадію отримання кредиту / первинного розміщення облігацій місцевої позики та цільового використання залучених коштів, що надійшли до бюджету розвитку місцевого бюджету; стадію обслуговування та погашення місцевого боргу;

- інститут місцевих запозичень визначено як комплексний інститут права, який містить норми фінансового, адміністративного і цивільного права, що регулюють суспільні відносини, які виникають із приводу фінансування місцевого бюджету за рахунок позикових коштів, використання цих коштів на визначені в рішенні про бюджет цілі, обслуговування та погашення місцевого боргу та здійснення фінансового контролю за такою діяльністю;

- договір про місцеве запозичення визначено як різновид адміністративного договору, угоду, укладену в інтересах територіальних громад на підставі фінансово-правових, адміністративно-правових, цивільно-правових норм і добровільної згоди двох або більше суб'єктів, одним з яких завжди є Верховна Рада Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування;

удосконалено:

- понятійний апарат, зокрема, визначення термінів «бюджетні права», «бюджетні повноваження», «місцеві фінанси», «місцеве запозичення»;

набули подальшого розвитку:

- теоретико-правові засади державного контролю за здійсненням місцевих запозичень;

- узагальнення історичного та зарубіжного досвіду правового регулювання місцевих запозичень у США, країнах Західної Європи, Польщі, Російській Федерації, Казахстані, Білорусі;

запропоновано:

- прийняття спеціального закону у сфері здійснення місцевих запозичень;

- внесення змін до окремих статей Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України та інших нормативно-правових актів;

обґрунтовано:

- необхідність подальшого удосконалення на законодавчому рівні процедури здійснення місцевих запозичень для посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів на сучасному етапі.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення, висновки та пропозиції дисертаційного дослідження можуть бути використані:

- *у науково-дослідній сфері* – при проведенні подальших фінансово-правових досліджень;

- *у сфері правотворчості* – для вдосконалення чинного законодавства, а саме Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері місцевих запозичень;

- *у правозастосовній діяльності* – для вдосконалення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення місцевих запозичень;

- *у навчальному процесі* – при підготовці відповідних розділів підручників, навчальних посібників з дисциплін «Фінансове право» і «Бюджетне право» та викладанні вказаних курсів.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є

самостійною науковою працею. Основні положення й висновки дисертації розроблено автором особисто і викладено в одноосібних наукових працях.

Апробація результатів дослідження. Результати дисертаційного дослідження обговорювались на міжкафедральному семінарі, проведеному кафедрами адміністративного та фінансового права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка 22 грудня 2011 р. Теоретичні та практичні результати дисертаційного дослідження доповідались на: міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених» (м. Київ, 23–24 квітня 2009 р.); міжнародному круглому столі «Фінансова система і фінансове право сучасної Росії» (м. Москва, 14 грудня 2009 р.); міжнародній науково-практичній конференції молодих учених «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Луцьк, 19–20 березня 2010 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених» (м. Київ, 23 квітня 2010 р.); міжнародній науково-практичній конференції молодих вчених «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Луцьк, 25–26 березня 2011 р.); ІІІ Всеукраїнській науково-практичній конференції молодих вчених та студентів «Закарпатські правові читання» (м. Ужгород, 28–29 квітня 2011 р.); щорічній науково-практичній конференції «Запорізькі правові читання» (м. Запоріжжя, 20–21 травня 2011 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Фінансове право у XXI столітті: досягнення і перспективи» (м. Ірпінь, 4–7 жовтня 2011 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертаційної роботи відображено у 15-ти наукових працях: сім із них — статті у фахових наукових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України, вісім — тези доповідей на науково-практичних всеукраїнських і міжнародних конференціях, науково-практичних круглих столах, опубліковані у збірниках наукових праць.

Структура та обсяг дисертаційного дослідження. Дисертація

складається зі вступу, трьох розділів, дев’яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 204 сторінки. Обсяг основного тексту – 178 сторінок, список використаних джерел складається з 241 найменувань на 26 сторінках.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим

БКУ – Бюджетний кодекс України

БК РФ – Бюджетний кодекс Російської Федерації

БК РК – Бюджетний кодекс Республіки Казахстан

БК РБ – Бюджетний кодекс Республіки Білорусь

ВРУ – Верховна Рада України

ВР АРК – Верховна Рада Автономної Республіки Крим

КМУ – Кабінет Міністрів України

Мінфін – Міністерство фінансів України

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ

1.1 Фінансова основа місцевого самоврядування: теоретико-правові проблеми забезпечення

Конституція України 1996 року у повній відповідності з вимогами Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 року поруч із такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет, незалежність України, поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, в окремій статті (ст. 7) закріплює принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування [1]. Разом із визнанням місцевого самоврядування як засади конституційного ладу України на початку 90-х р. р. в Україні були також створені правові передумови для становлення фінансів органів місцевого самоврядування.

Конституційне закріплення інституту місцевого самоврядування та поступове становлення місцевих фінансів в Україні стало в тому числі й результатом впливу основних теорій місцевого самоврядування – державницької і громадської.

В основу державницької теорії покладено ідею децентралізації частини державної виконавчої влади, тобто передачі центром окремих власних повноважень місцевим органам. Самоврядування, на думку прихильників цієї теорії, необхідно розглядати як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб’єктів (місцевого населення та його органів). Ця теорія, започаткована у магдебурзькому праві, набула поширення в європейських країнах та втілена в Європейській хартії про місцеве самоврядування [2, с. 565 – 566].

На противагу державницькій теорії, прихильники громадської теорії

(або теорії природних прав територіальних громад) місцевого самоврядування розглядають його первинні суб'єкти – громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною, так званою «муніципальною». Ця теорія започаткована практикою державотворення США [2, с. 566].

Певним синтезом вказаних вище теорій є теорія муніципального дуалізму (громадсько-державна, концепція дуалізму повноважень місцевого самоврядування), яка виходить з того, що органи місцевого самоврядування незалежні від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повноваження. Відповідно до цього й ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані «власні», при вирішенні яких органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно і самостійно від державних органів, дотримуючись лише закону, та «делеговані», які здійснюються під контролем та адміністративною опікою відповідних держав [3, с. 625 – 627].

Як стверджують представники науки конституційного права В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, саме на базі громадівської (а не громадської, як зазначено вище – примітка автора) теорії місцевого самоврядування сформувалися дві моделі місцевого самоврядування – англосаксонська модель (Австралія, Канада, США та ін.) і модель континентального права (Італія, Франція та ін.). Англосаксонська модель передбачає здійснення місцевого самоврядування виключно органами самоорганізації населення на місцях, без будь-якого втручання в цю сферу, а континентальна (романо-германська) – здійснення місцевого самоврядування як суб'єктами місцевого самоврядування, так і органами виконавчої влади на місцях, із мінімальним втручанням останніх у справи місцевого самоврядування [4, с. 313 – 314].

В Україні на сьогодні реалізована саме континентальна громадівська модель місцевого самоврядування, основні принципи якої закріплені в

Конституції та законах України [4, с. 314]. Так, згідно зі ст. 142 Конституції України, фінансова самостійність органів місцевого самоврядування відображена таким чином: «матеріальною і 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, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [1].

Разом із тим, для нормального функціонування органів місцевого самоврядування є необхідною відповідна дохідна база, розуміння чого законодавцем фактично й стало підставою для закріплення в Конституції України зазначеного принципу фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Згодом такий принцип знаходить своє відображення і в Бюджетному кодексі України (далі – БКУ) у контексті самостійності місцевих бюджетів (ст. 7 БКУ) [5].

В умовах наближення до європейських стандартів діяльності місцевого самоврядування закріплення принципу фінансової самостійності органів місцевого самоврядування має надзвичайно важливе значення. Крім того, обраний Україною європейський шлях розвитку вимагає приведення національного законодавства у відповідність як до законодавства Європейського Союзу, так і міжнародного законодавства, зокрема, до міжнародно-правових актів, які стосуються місцевого самоврядування.

Основними міжнародно-правовими актами, які регулюють відносини за участі органів місцевого самоврядування, є Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 1985 року та Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 року. Зокрема, у ст. 8 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування зазначено, що «місцеві органи повинні мати право на відповідні фінансові ресурси, відокремлені від коштів інших рівнів управління, та вільно розпоряджатися грошовими надходженнями в межах своїх повноважень» [6].

Саме в умовах незалежної України, обраного нею цілеспрямованого курсу зі вступу до Європейського Союзу, вчення про місцеві фінанси набуває

нового значення та надзвичайної актуальності, чим і викликано існування великої кількості наукових дискусій із зазначеного приводу.

Загалом вчення про місцеві фінанси як сукупність теоретичних положень про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування сформувалося в XIX ст., а наприкінці XIX ст. у зв'язку із завершенням становлення в більшості країн Західної Європи та Північної Америки органів місцевого самоврядування, конституційним визнанням прав комун, общин, провінцій, штатів та інших адміністративно-територіальних утворень, стало предметом широкого наукового вивчення. У Росії та Україні процес формування теорії місцевих фінансів розпочався після земської реформи 1864 р., був практично припинений 1918 року та відроджений в останній період горбачовської перебудови в 1990 році, коли в СРСР було визнано інститут місцевого самоврядування, що зумовило значні інституціональні зміни в усій фінансовій системі держави та визначило необхідність становлення інституціональних підходів та методів дослідження місцевих фінансів [7, с. 9 – 10].

Отже, місцеві фінанси пройшли довгий шлях становлення та розвитку. Наприклад, досліджуючи місцеві фінанси СРСР, радянські вчені вважали, що це фінанси органів місцевого самоврядування, тобто ресурси, які необхідні для задоволення місцевих потреб усього населення [8, с. 16]. З іншого боку, місцеві фінанси визначалися як частина єдиної системи фінансів Союзу РСР, що знаходяться у безпосередньому віданні місцевих Рад та їх виконавчих комітетів [9, с. 55]. Аналогічне поняття було закріплено і в чинному на той час Положенні про місцеві фінанси 1926 року [10, с. 199 – 221].

Яке ж місце на теперішній час у фінансовій системі України займають місцеві фінанси? Чи є вони самостійним елементом фінансової системи чи, можливо, складовою частиною державних фінансів? Як співвідносяться між собою місцеві фінанси та публічні фінанси?

Слід відзначити, що єдиної думки щодо місця місцевих фінансів серед вчених-економістів та представників юридичної науки на сьогоднішній день

немає. Так, зокрема, В.Д. Базилевич визначає державні фінанси через систему грошових ресурсів, які зосереджені в руках держави і призначені для виконання притаманних державі економічних, соціальних і політичних функцій, та сукупність форм та методів, за допомогою яких ці фонди формуються. Розглядаючи структуру фінансової системи, цей вчений включає місцеві фінанси в систему державних фінансів [11, с. 9 – 10]. Аналогічну позицію зайняли і О.Д. Василик, Н.М. Дєєва, які до державних фінансів включають бюджети різних рівнів, централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення, фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності, державний кредит, державне особисте і майнове страхування [12, с. 7; 13, с. 26].

У свою чергу В.І. Кравченко відмежовує місцеві фінанси від державних, зауважуючи, що поняття «місцеві фінанси» виникає як противага чи навіть протиставлення поняттю «державні фінанси» і відображає особливу самостійну сферу фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, регіонів, територій [14, с. 25]. Відмежовують державні і місцеві фінанси також і інші вчені, наприклад, К.М. Бліщук [15, с. 30 – 31], М.І. Карлін [16, с. 18].

Так, серед вчених-економістів існують і дещо відмінні позиції щодо розуміння сутності місцевих фінансів.

Українські вчені М.А. Гопанюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко та А.А. Славкова визначають місцеві фінанси як об’єктивну форму економічних відносин, що пов’язані з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни [17, с. 12].

Група авторів на чолі з О.П. Кириленко вважають, що місцеві фінанси – це система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань [18, с. 36].

Слід відзначити, що на подібних концептуальних засадах до тлумачення поняття місцевих фінансів як сукупності соціально-економічних відносин, що виникають з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для вирішення задач місцевого значення засновані підходи низки російських економістів, зокрема А.М. Бабича та Л.М. Павлової [19, с. 459].

Різні підходи до розуміння поняття «місцеві фінанси» пропонують і представники науки фінансового права. Зокрема, місцеві фінанси визначають як систему формування, розподілу та використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання покладених на них функцій і завдань [20, с. 114].

Л.К. Воронова відзначає, що роль і значення місцевих фінансів у фінансовій системі держави залежить від функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, та обсягу фінансових ресурсів, виділених для виконання цих функцій [21, с. 9].

О.Б. Заверуха стверджує, що місцеві фінанси є сукупністю відносин, урегульованих нормами фінансового права, що виникають між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями з приводу формування, розподілу та використання фондів грошових засобів органів місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади та виконання органами місцевого самоврядування державних функцій у процесі реалізації власних і делегованих державою повноважень [22, с. 5]. На нашу думку, хоча це визначення і розкриває сутність місцевих фінансів, однак, варто погодитися з точкою зору А.А. Коваленко щодо того, що воно є занадто широким [23, с. 215].

А.А. Нечай, досліджуючи особливості фінансової діяльності держави і фінансового права в сучасних умовах, зазначає, що грошові фонди органів місцевого самоврядування (місцеві фінанси) і відносини з приводу цих фондів також є публічними [24, с. 57].

Позиція А.А. Нечай є для нас також надзвичайно цікавою, адже саме вона у своїй докторській дисертації «Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі» присвячує окремий підрозділ вивченню питання публічних фінансів як категорії фінансового права. Так, під публічними фінансами вчена розуміє суспільні відносини, які: 1) пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів коштів та здійсненню контролю за цим процесом; 2) регулюються шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування [25, с. 159].

У свою чергу, П.С. Пацурківський пропонує розглядати фінанси органів місцевого самоврядування як різновид публічних фінансів [26, с. 10, 14].

Н.Ю. Пришва розглядає місцеві доходи важливою складовою публічних доходів [27, с. 61, 70].

Такі думки представників науки фінансового права зародилися саме в контексті наукової дискусії про співвідношення державних та місцевих фінансів, і загалом про місце місцевих фінансів у фінансовій системі України.

Як зауважує Н.Ю. Пришва, належність місцевих доходів до державних стає приводом для дискусій серед учених – представників як юридичної, так і економічної наук [27, с. 70]. Як в українській, так і в російській фінансово-правовій науці переважають погляди, що відносини, які виникають у процесі фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, регулюються нормами фінансового права та належать до предмету цієї галузі права, а доходи місцевих бюджетів є складовою державних доходів [28, с. 176; 22, с. 9 – 10].

О.Б. Заверуха, аналізуючи місцеві фінанси як об'єкт фінансово-правового регулювання, вказує на те, що не враховується науковцями при визначенні природи місцевих фінансів. Так, відмічає вчений, Конституція

України (ст. 142), з одного боку, передбачаючи самостійність органів місцевого самоврядування у багатьох сферах діяльності, закріплює при цьому норми про те, що: 1) держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування; 2) держава фінансово підтримує місцеве самоврядування; 3) держава компенсує витрати органів місцевого самоврядування, які виникали внаслідок рішень органів державної влади. І як результат, учений робить висновок: місцеві фінанси об'єктивно ще не можуть існувати ізольовано, оскільки саме розподіл державою фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями, як важлива складова фінансової діяльності держави, є однією з форм проникнення державних фінансів у місцеві фінанси, що беруть участь у їхньому формуванні [29, с. 271].

На думку Н.Ю. Пришви, якщо на сьогодні ще є економічні і правові підстави для обґрунтування єдності державних і місцевих доходів, то із: а) розвитком законодавства про місцеве самоврядування; б) зміцненням самостійної фінансової бази місцевого самоврядування; в) розширенням податкової бази місцевого оподаткування, – місцеві доходи будуть віддалятися від державних і їх об'єднання під поняттям «державні доходи» буде штучним. Місцеві доходи беззаперечно визнаються різновидом публічних і введення у фінансово-правовий понятійний апарат терміну «публічні доходи» та заміна в межах фінансово-правового поля поняття «державні доходи» на «публічні доходи» дозволить вирішити цю фінансово-правову проблему [27, с. 70].

Перш ніж висловити нашу думку із зазначеного питання, хотілося б звернути увагу на відсутність нормативного визначення терміну «місцеві фінанси» і загалом на досить обмежену правову базу, яка визначає повноваження органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері. Передусім, це такі законодавчі акти, як Бюджетний кодекс України, Цивільний кодекс України, Податковий кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». У 2003 році у Верховній Раді України

було зареєстровано проект Закону України «Про фінансову основу місцевого самоврядування в України» (№3387 від 15 квітня 2003 року) [30], де місцеві фінанси визначалися як фінанси, які формуються та використовуються на місцевому рівні для вирішення питань місцевого значення. Деякі вчені, зокрема А.А. Коваленко, наполягають на якнайшвидшому розробленні та прийнятті законопроекту «Про місцеві фінанси в Україні», в якому необхідно визначити поняття «місцеві фінанси», надати характеристику його складових [23, с. 222].

Аналіз положень чинного законодавства України також доводить, що на теперішній час фінансові повноваження органів місцевого самоврядування загалом та бюджетні повноваження зокрема є недостатніми. Як результат – відсутність відповідної фінансової бази місцевого самоврядування. Головним джерелом формування дохідної частини місцевих бюджетів залишаються кошти державного бюджету, тобто державні фінанси. Місцеві фінанси беззаперечно залишаються залежними від державних, і саме цей факт, на нашу думку, дає й досі підстави деяким представникам науки фінансового права стверджувати про їх включення до складу державних фінансів.

Разом із тим ми переконані, що включення фінансів органів місцевого самоврядування до складу державних фінансів є необґрунтованим. Незважаючи на активну участь у формуванні місцевих фінансів держави, вони є окремим елементом фінансової системи України, нарівні з державними фінансами. Що ж до співвідношення місцевих та публічних фінансів, вважаємо, що місцеві фінанси поглинаються публічними фінансами, є їх складовою.

Вищевикладене, дозволяє нам виділити ознаки, які найбільш характерні місцевим фінансам:

1) під місцевими фінансами слід розуміти суспільні відносини, урегульовані нормами фінансового права, що виникають з приводу фінансових ресурсів (доходи місцевих бюджетів, інші кошти, рухоме та нерухоме майно, земля, природні ресурси тощо), які

надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК);

2) фінансові ресурси, що надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування, органів влади АРК, відокремлені від фінансових ресурсів органів державної влади;
3) такі фінансові ресурси, необхідні для виконання покладених на органи місцевого самоврядування, органи влади АРК завдань та функцій.

Це дає нам можливість зробити висновок про те, що ***місцеві фінанси*** – **це суспільні відносини, урегульовані нормами фінансового права, що виникають з приводу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, органів влади АРК, відокремлених від фінансових ресурсів органів державної влади, які надходять в їх розпорядження з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій.**

Однак, незважаючи на самостійне місце місцевих фінансів в фінансовій системі України, для забезпечення фактичної їх самостійності необхідно значно розширити фінансові повноваження органів місцевого самоврядування [31, с. 14], а також ефективніше використовувати ті повноваження, якими вони вже наділені, наприклад, право на здійснення місцевих запозичень.

Представники науки фінансового права визнають місцеві запозичення важливою складовою місцевих фінансів [23, с. 220]. Беззаперечним залишається той факт, що місцеві запозичення в багатьох містах України є фактично єдиним інструментом зростання та забезпечення ресурсами відповідних місцевих бюджетів розвитку, адже саме туди спрямовуються кошти, залучені шляхом здійснення місцевих запозичень. Зарубіжний досвід та національна практика свідчать про високу ефективність місцевих запозичень як інструменту фінансування різноманітних місцевих проектів економічного та соціального розвитку, розв’язання найбільш критичних суспільних потреб, зокрема таких, як розвиток систем електро-, тепло-,

водопостачання та каналізації, будівництво житла, розвиток транспортних мереж, будівництво об'єктів освіти, охорони здоров'я тощо.

1.2 Право органів місцевого самоврядування на здійснення місцевих запозичень як бюджетне право органів місцевого самоврядування

Проведений у попередньому підрозділі аналіз дає можливість із впевненістю стверджувати, що місцеві фінанси в Україні є важливим елементом місцевого самоврядування, вони формують його фінансову основу.

Як справедливо зазначає О.П. Орлюк, місцеве самоврядування в Україні, як і в будь-якій країні, неможливе за відсутності хоча б однієї з умов: законодавчого забезпечення компетенції органів місцевого самоврядування; належної кількості фінансових ресурсів, необхідних для виконання своїх функцій місцевим самоврядуванням; державної політики підтримки місцевого самоврядування через перерозподіл фінансових ресурсів [32, с. 148].

Так, із метою забезпечення можливості реалізації покладених на органи місцевого самоврядування завдань та функцій, вони наділяються певним обсягом законодавчо закріплених повноважень, зокрема бюджетними повноваженнями. Реалізація таких повноважень здійснюється в межах бюджетних правовідносин.

Бюджетні правовідносини – це врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, суб'єкти яких є учасниками бюджетної діяльності держави та територіальних громад, наділені суб'єктивними правами й обов'язками [33, с. 22].

Свого часу Ю.А. Ровінський, аналізуючи бюджетні правовідносини влучно зазначив, що «бюджетні правовідносини, будучи видом

правововідносин, характеризуються загальними ознаками та рисами, притаманними всім правовідносинам, а відрізняються своїми специфічними особливостями» [34, с. 133].

Таким чином, бюджетні правовідносини є різновидом правових відносин і характеризуються як загальними ознаками (виникають на основі норм права; мають вольовий характер; охороняються державою тощо [35, с. 15 – 18]), властивими всім правовідносинам, так і особливими (спеціальними) ознаками (владним та публічним характером бюджетних правовідносин; періодичністю, динамічністю та деталізованістю бюджетних правовідносин тощо [35, с. 23 – 29]).

Особливості бюджетних правовідносин проявляються також у визначенні кола їх суб'єктів. На цьому наголошує зокрема Л.К. Воронова, виділяючи таку їх особливість, як більш вузьке коло суб'єктів, ніж в інших видах фінансових правовідносин [36, с. 78].

Отже, суб'єкти бюджетних правовідносин – це безпосередні учасники бюджетної діяльності держави та територіальних громад, вони беруть участь у розподілі доходів та витрат між різними видами бюджетів або одержують з державного чи місцевого бюджету грошові кошти в різних формах (фінансування, дотація, субвенція тощо), є учасниками бюджетного процесу [37, с. 58 – 61]. Згідно з бюджетним законодавством України до кола суб'єктів бюджетних правовідносин належать:

а) держава Україна, АРК, територіальні громади;

б) органи державної влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування;

в) головні розпорядники, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів.

Згідно із ч. 3 ст. 19 БКУ учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями. Бюджетними повноваженнями визнаються права і обов'язки з управління бюджетними коштами учасників бюджетних правовідносин [5].

На кожному рівні бюджетної системи України бюджетні повноваження мають свої особливості, пов’язані із загальними повноваженнями органів влади відповідного рівня. Але є й загальні риси, які дають можливість визначити бюджетні повноваження України й органів місцевого самоврядування як сукупність прав і обов’язків, встановлених законодавством, що належать їм в особі органів державної влади або місцевого самоврядування щодо формування проектів бюджетів, розгляду, затвердження і виконання відповідних бюджетів і регулювання бюджетних відносин на своїй території [38, с. 133].

Л.К. Воронова поряд з поняттям «бюджетні повноваження» аналізує також термін «бюджетні права» (повноваження у вигляді прав і обов’язків) як суб’єктивні права (на відміну від бюджетного права як сукупності фінансово-правових норм), які належать органам держави й муніципальним органам [38, с. 133].

Варто погодитися з позицією О.П. Орлюк, яка вказує на те, що бюджетні повноваження – це права та обов’язки органів державної влади та місцевого самоврядування у галузі бюджетної діяльності, що визначаються Бюджетним кодексом України, щорічними законами про Державний бюджет, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами, рішеннями місцевих рад та локальними актами. Сукупність цих повноважень і положень нормативно-правових актів складає окремий інститут бюджетних прав (повноважень) [32, с. 146]. З існуванням вказаного інституту бюджетних прав (повноважень) погоджується і ряд інших вчених з фінансового права [39, с. 153 – 155; 40, с. 154].

При цьому Н.Я. Якимчук вважає, що назву інституту фінансового права, який називають сьогодні «інститут бюджетних прав», слід змінити на «інститут бюджетної компетенції», оскільки права, пов’язані з правом на бюджет, надаються також разом із обов’язками і визначеними законодавством напрямами та завданнями діяльності, що і є складовим поняття компетенції [41, с. 19].

І.І. Бабін та А.О. Монаєнко також зазначають, що такий інститут можна вважати міжгалузевим правовим інститутом, оскільки він містить норми різних публічних галузей права (конституційного, адміністративного, муніципального, фінансового права), які регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення органами держави та органами місцевого самоврядування діяльності у сфері бюджету [37, с. 80; 42, с. 93].

У цьому випадку ми більше солідарні з позицією О.М. Бандурки, О.П. Гетьманець щодо того, що інститут бюджетних повноважень обов'язково спирається на бюджетне законодавство та має своєрідні бюджетно-правові особливості. При цьому вчені наголошують на тому, що, як і будь-які правовідносини, такий інститут складається на підставі конституційних норм. Саме тому, висновок про існування інституту бюджетних повноважень, як міжгалузевого правового інституту, потребує більш вагомих доказів [43, с. 78].

Так, бюджетні повноваження, залежно від виду бюджетних правовідносин, у межах яких реалізуються бюджетні права їх суб'єктів, поділяються на матеріальні, тобто права і обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері функціонування бюджетної системи, та процесуальні – у сфері бюджетного процесу [43, с. 80]. У свою чергу, бюджетні повноваження за суб'єктом поділяються на бюджетні повноваження України та бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування [44, с. 11].

Оскільки в Україні існує єдина бюджетна система і бюджетні відносини регулюються єдиним бюджетним законодавством (ст. 4 БКУ) [5], бюджетні повноваження також можна об'єднати в три групи:

- у галузі зведеного бюджету;
- у галузі Державного бюджету;
- у галузі місцевих бюджетів.

У свою чергу, бюджетні права за суб'єктним складом можуть належати державі та територіальній громаді в цілому, а також органам, що їх

представляють – органам державної влади, органам влади АРК, органам місцевого самоврядування. Бюджетні права можна характеризувати й за вертикальним (між представницькими та виконавчими органами різного рівня) та горизонтальним рівнем (розподіл бюджетних прав між представницькими та виконавчими органами одного рівня) [43, с. 81].

На нашу думку, відсутність у науковій літературі чіткого формулювання термінів «бюджетні повноваження» та «бюджетні права» певним чином ускладнює розуміння різниці між ними.

Таким чином, вважаємо, що бюджетні повноваження – це закріплені нормами чинного законодавства України права та обов'язки, що належать відповідним органам державної влади, органам влади АРК, органам місцевого самоврядування у сфері складання проекту бюджету, розгляду та затвердження бюджету, виконання бюджету, підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього, здійснення контролю та оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх зазначених стадіях з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій.

Сукупність правових норм, що закріплюють такі права та обов'язки, які належать відповідним органам державної влади, органам влади АРК, органам місцевого самоврядування у зазначеній сфері, утворюють окремий правовий інститут бюджетних повноважень.

Бюджетні права як складова бюджетних повноважень – це закріплені нормами чинного законодавства України суб'єктивні права (міра дозволеної поведінки), що належать відповідним органам державної влади, органам влади АРК, органам місцевого самоврядування у сфері складання проекту бюджету, розгляду та затвердження бюджету, виконання бюджету, підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього, здійснення контролю та оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх зазначених стадіях з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій.

У свою чергу, під бюджетними повноваженнями органів місцевого самоврядування слід розуміти закріплені нормами чинного законодавства України права та обов'язки, що належать відповідним органам місцевого самоврядування у сфері складання проекту бюджету, розгляду та прийняття рішень про місцевий бюджет, виконання бюджету, внесення змін до рішення про місцевий бюджет (у разі необхідності), підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього, здійснення контролю та оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх зазначених стадіях з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій.

Тоді як бюджетні права органів місцевого самоврядування – закріплені нормами чинного законодавства України суб'єктивні права (міра дозволеної поведінки), що належать відповідним органам місцевого самоврядування у сфері складання проекту бюджету, розгляду та прийняття рішення про місцевий бюджет, виконання бюджету, внесення змін до рішення про місцевий бюджет (у разі необхідності), підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього, здійснення контролю та оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх зазначених стадіях, з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій.

Бюджетні права органів місцевого самоврядування можна об'єднати в такі три групи:

1) в сфері Державного бюджету України;
2) в сфері власного бюджету (обласного, міського, районного);
3) в сфері бюджетів нижчестоящих органів місцевого самоврядування.

Зупинимося детальніше на другій групі прав, до якої, зокрема, можна віднести:

- право на гарантовану державою дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб, встановлених законом;

- право усіх представницьких органів місцевого самоврядування затверджувати свої бюджети тощо.

В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький [45, с. 280], М.О. Баймуратов, М.І. Корнієнко [46, с. 86 – 87], В.В. Кравченко, М.В. Пітцик [47, с. 159], Ю.С. Шемшученко [48, с. 728 – 743], надаючи характеристику матеріально-фінансовим основам місцевого самоврядування (місцевим фінансам), зазначають, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі комітети мають право самостійно розробляти, затверджувати і виконувати відповідні місцеві бюджети. Що стосується обласних і районних бюджетів, то їх складають і виконують відповідні державні адміністрації.

Місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок частини податкових надходжень, коштів, залучених від місцевих запозичень, здійснених у порядку, визначеному БКУ та іншими законами України, а також субвенцій з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм (проектів). Кошти бюджету розвитку спрямовуються на фінансування інвестиційної, інноваційної діяльності та інших видатків розширеного відтворення.

Таким чином, з метою забезпечення бюджетного наповнення органи місцевого самоврядування мають у своєму розпорядженні цілий ряд зазначених інструментів, серед яких одним із найбільш дієвих, на нашу думку, є місцеві запозичення. У Конституції України таке право органів місцевого самоврядування окремо не обумовлене, але в бюджетному законодавстві та в законодавстві про місцеве самоврядування право на здійснення місцевих запозичень передбачається.

Закріплення можливості здійснення місцевих запозичень також відповідає нормам міжнародного права. Так п. 8 ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування передбачено, що «для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до

національного ринку капіталу в межах закону» [49].

Перш ніж знайти своє відображення в БКУ від 21 червня 2001 року, а згодом в БКУ від 08 липня 2010 року, право на здійснення місцевих запозичень було в певній мірі закріплене в ст. ст. 13, 19 Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року №533-XII, який діяв до 21 травня 1997 року [50]. Так, органи місцевого самоврядування могли формувати на той момент позабюджетні та цільові фонди за рахунок доходів від місцевих позик і місцевих грошово-речових лотерей, аукціонів. Регламентація вказаного бюджетного права також здійснювалася у Законі «Про бюджетну систему України» від 5 грудня 1990 року №512-XII (втратив чинність 21 червня 2001 року) [51]. У ст. 12 цього Закону передбачалося, що надходження від внутрішніх позик і грошово-речових лотерей, які проводяться за рішеннями відповідних Рад, зараховуються до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, Київського та Севастопольського міських бюджетів. Статтею ж 21 вказаного Закону встановлювався порядок регламентації розміру місцевих позик. Визначалося, що розмір внутрішніх республіканських позик Автономної Республіки Крим встановлюється Верховною Радою цієї республіки, а внутрішніх місцевих позик – обласними та міськими Радами. Це здійснювалося під час затвердження Радами відповідних бюджетів і уточнювалося при внесенні змін та доповнень до них. Загальний обсяг випущених внутрішніх позик регулювала Верховна Рада України в межах визначеного законом внутрішнього державного боргу [51].

У 1997 році з прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування отримали широке коло повноважень у фінансово-кредитній сфері. Так, відповідно до статті 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування можуть здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України [52].

Органи місцевого самоврядування, крім того, отримали можливість у межах законодавства створювати комунальні банки (при цьому створення комунальних банків не передбачено ч. 2 статті 4 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 07 грудня 2000 року № 2121-III [53]) та інші фінансово-кредитні установи. Вони мають право виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад; розміщувати належні їм тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, встановлених Бюджетним кодексом України

Лише в 2001 році, в загальному вигляді – в ст. 2, ч. 2 ст. 16 БКУ, та детальніше – у статті 74 БКУ, було висвітлене більш детально бюджетне право органів місцевого самоврядування на здійснення запозичень до місцевих бюджетів, а також врегульовано порядок і особливості такого процесу [54]. Згодом Кабінет Міністрів України своєю Постановою від 24 лютого 2003 року №207 затвердив Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів [55]. 16 лютого 2011 року така Постанова втратила чинність, у зв'язку з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України №110 «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» [56]. Відсутність цього нормативно-правового акта не дозволяла в повній мірі органам місцевого самоврядування реалізувати закріплене БКУ право виходу на ринки зовнішніх та внутрішніх позик.

Аналіз чинного законодавства України дає можливість нам виділити такі ознаки, притаманні праву органів місцевого самоврядування на здійснення місцевих запозичень як бюджетному праву органів місцевого самоврядування:

1) це суб'єктивне право закріплюється нормами чинного законодавства України, зокрема положеннями конституційного, бюджетного законодавства;
2) таке право спрямоване на реалізацію завдань і функцій, покладених на органи місцевого самоврядування;

3) це суб’єктивне право дає можливість залучити значні фінансові ресурси, за рахунок чого зміцнити фінансову базу відповідного регіону, а як результат – забезпечити фінансування стратегічних об'єктів довготривалого користування (систем електро-, тепло-, водопостачання, будівництво доріг, ліній метрополітену тощо).

На підставі вищевикладеного, можна зробити висновок, що право органів місцевого самоврядування на здійснення місцевих запозичень як бюджетне право органів місцевого самоврядування – це закріплене нормами чинного законодавства України суб’єктивне право органів місцевого самоврядування, спрямоване на залучення додаткових фінансових ресурсів з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій.

1.3 Місцеве запозичення як фінансово-правова категорія

Загалом термін «запозичення» чи «позика» за своєю природою є досить багатогранним. Він може розглядатися як економічна категорія, а також як правова категорія. І хоча в нашому науковому дослідженні нас перш за все цікавить правовий аспект, зокрема фінансово-правовий, разом із цим, економічну природу такого терміну не можна залишити поза нашою увагою.

Тлумачні словники пропонують таке визначення терміну «позика»: фінансова операція надання або одержання грошей на певних умовах [57, с. 487; 58, с. 835].

Економічні словники визначають термін «позика» як один із видів угоди про передачу грошей чи матеріальних цінностей їх власником іншій юридичній чи фізичній особі на умовах повернення [59, с. 218].

У свою чергу, в економічній науці зазначається, що категорія «місцеві запозичення» є частиною категорії «місцеві (регіональні) фінанси» [60, с. 65], визначення якої було досліджено в попередньому підрозділі нашої наукової роботи.

Так, місцеві фінанси як система включає в себе кілька основних взаємопов'язаних структурних елементів. Це видатки, доходи, способи формування доходів, інститути системи, суб'єкти системи та відносини між суб'єктами системи.

Відповідно до джерел формування місцевих бюджетів доходи органів місцевого самоврядування поділяються на:

1) податкові доходи;

2) неподаткові доходи (доходи від майна, що належить місцевій владі, та від господарської діяльності підприємств комунальної (муніципальної) форми власності);

3) залучені місцевими органами влади доходи на ринку позикового капіталу за рахунок кредитів та позик;

4) трансферти від центральних органів влади та органів влади вищого територіального рівня.

У свою чергу, за економічною природою доходи органів місцевого самоврядування поділяються на власні доходи, доходи, що передані органу місцевого самоврядування, закріплені та регульовані [14, с. 23 – 25].

Як зазначає В.І. Кравченко, власні та закріплені доходи складають основу самостійності місцевого бюджету.

Термін «власні доходи місцевих бюджетів» було запроваджено статтею 1 Закону «Про бюджетну систему Української РСР» у грудні 1990 року. Закон розмежував поняття власних і закріплених доходів.

У прийнятому згодом Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» термін «власні доходи» не використовувався. Не використовувався він і в новій редакції Закону України «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», ухваленій у 1992 році.

У Законі України «Про бюджетну систему України», прийнятому в редакції 1995 року, поняття «власні доходи» вживалося в контексті

забезпечення принципу самостійності бюджетів усіх рівнів, включаючи і Державний бюджет України. Згідно зі ст. 4 вказаного Закону самостійність бюджетів забезпечувалася наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до законодавства України [51].

Чинне законодавство України не дає детального переліку власних доходів місцевих бюджетів. Немає в ньому також і норм про порядок формування та використання таких власних доходних джерел [61, с. 121 – 122].

На тому, що проблема власних доходів місцевих бюджетів потребує детального розроблення в законодавстві України, акцентувала увагу й представник науки фінансового права О.А. Музика-Стефанчук [62, с. 26].

Отже, на думку В.І. Кравченка, власні доходи – це доходи, що одержані самостійно на основі власних рішень і джерел, визначених місцевим органом влади. До власних доходів належать: місцеві податки і збори, неподаткові доходи, доходи, отримані за рахунок комунальних кредитів та позик.

У свою чергу, до переданих доходів належать доходи, що передані центральною владою або органом влади вищого територіального рівня. Закріплені доходи – це одна з форм переданих доходів місцевим органам влади на стабільній, довготривалій основі [14, с. 25 – 26].

З такими висновками В.І. Кравченка не погоджується Н.В. Сидорова, вказуючи, що поняття власних доходів включає в себе:

- закріплені у встановленому порядку за бюджетом кожного рівня джерела надходжень;

- відрахування, які надходять в бюджети по регулюючим джерелам;

- додаткові джерела, які встановлюються самостійно органами місцевого самоврядування [63, с. 130].

Отже, вищевикладене дає можливість нам стверджувати, що *місцеве запозичення*, як складова категорії «місцеві фінанси», є власним, залученим на ринку позикового капіталу доходом органу місцевого самоврядування,

АРК.

Під позикою як правовою категорією розуміють урегульовані правовими нормами відносини з акумуляції державою тимчасово вільних коштів юридичних і фізичних осіб на принципах добровільності, терміновості й зворотності з метою покриття бюджетного дефіциту та регулювання грошового обігу [64, с. 116].

У «Фінансово-правовому довіднику підприємця» місцеві позики визначені як різновид державних позик, форма добровільного тимчасового залучення грошових коштів в розпорядження місцевих органів влади на певних умовах [65, с. 96].

У «Фінансовій енциклопедії» під запозиченнями (англ. borrowing adoption) розуміються операції, пов’язані з надходженням до бюджету коштів та їх одержанням на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок яких виникають зобов’язання держави, АРК чи місцевого самоврядування перед кредиторами. Запозичення (внутрішні та зовнішні) є джерелом фінансування дефіциту бюджету. Забороняється використовувати запозичення для забезпечення фінансовими ресурсами поточних видатків держави, крім випадків, коли це необхідно для збереження загальної економічної рівноваги [66, с. 162].

У свою чергу, в «Словнику фінансово-правових термінів» ми віднаходимо терміни «запозичення» та «місцеві позики». Так, під запозиченнями розуміються операції, пов’язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, у результаті яких виникають зобов’язання держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування перед кредиторами. У свою чергу, місцеві позики – форма мобілізації фінансових ресурсів для потреб місцевих органів влади. Місцеві позики розміщуються на ринку позичкового капіталу. У зарубіжних країнах місцеві позики – основний спосіб капіталовкладень, які здійснюються місцевими органами влади. Право розміщення місцевих позик згідно з законодавством надано органам місцевого самоврядування України [67, с. 89

– 90, 158].

Так само і в Термінологічному словнику «Місцеві фінанси» надано визначення двох термінів: 1) «запозичення до місцевих бюджетів» як операцій, пов'язаних з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, унаслідок яких виникають зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування перед кредиторами; 2) «місцева позика» як різновид державної позики, метод мобілізації фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів влади, що буває у формі заставних чи муніципальних облігаційних позик [68, с. 55, 122].

Таким чином, термінологічні словники вказують на існування декількох термінів (місцеві позики, запозичення до місцевих бюджетів), які за своєю сутністю несуть той самий зміст.

І справді, у науці фінансового права та законодавстві України можна знайти різні терміни – «місцеві позики», «муніципальні позики», «місцеві запозичення», «міські позики», «запозичення до місцевих бюджетів» тощо.

Це пов'язано з тим, що спочатку в 1990 році в Законах «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» та «Про бюджетну систему України» вживався виключно термін «місцеві позики» [50; 51]. Він знайшов своє відображення і в прийнятому в 1997 році Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Після прийняття 21 червня 2001 року Бюджетного кодексу України, у якому практично скрізь вживається термін «запозичення до місцевих бюджетів» (виняток становили лише ст. ст. 15, 38, 71 БКУ), зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» із зазначеного приводу внесені так і не були. Зміни у зазначений Закон внесені були лише після прийняття 08 липня 2010 року Бюджетного кодексу України, де вживається виключно термін «місцеві запозичення»

Як свідчить аналіз чинного законодавства України та наукових досліджень в цій сфері, єдине розуміння терміну «місцеве запозичення»

відсутнє.

Так, зокрема при визначенні основних термінів в БКУ (ст. 2) вказано, що під місцевими запозиченнями розуміються операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету [5].

У статті 74 БКУ вживається термін «місцеве запозичення». У зазначеній статті вказано: «місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст» [5].

Слід відзначити також, що у Бюджетному кодексі України поряд із терміном «місцеве запозичення» вжито поняття «позики місцевим бюджетам» (ст. 73 БКУ). У цьому випадку йде мова про надання:

1) фінансовими установами позики на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів, 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. Порядок отримання та погашення таких позик визначається Міністерством фінансів України;

2) позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів відповідно до ч. 5 статті 43 БКУ;

3) середньострокової позики на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у законі про Державний бюджет України, за рахунок коштів

єдиного казначейського рахунку на умовах їх повернення без нарахування відсотків за користування цими коштами. Порядок та умови отримання і погашення таких позик визначаються Кабінетом Міністрів України.

Принциповим положенням є також те, що надання позик з одного бюджету іншому згідно із ст. 73 БКУ заборонено.

У проекті Закону України «Про місцеві запозичення і місцеві гарантії», що був підготовлений Міністерством фінансів України, зазначено: «Місцеві запозичення – операція, пов’язана з отриманням місцевим бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, в результаті чого виникає боргове зобов’язання позичальника перед кредитором» [69].

До речі, термін «запозичення» вживається і в деяких підзаконних нормативно-правових актах, наприклад, в наказі Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 31 «Фінансові витрати» від 28 квітня 2006 року №415, де вказано, що запозичення – позики, векселі, облігації, а також інші види короткострокових і довгострокових зобов'язань, на які нараховуються відсотки [70].

У науці склалося своє розуміння терміну «місцеве запозичення». Так, на думку А.Д. Петруняк, доцільніше зупинитися на «місцевих запозиченнях», тому що термін «місцеві позики» більше стосується позичкових коштів, залучених у формі кредитів банків та інших фінансово-кредитних установ, а «місцеві запозичення» також, крім вищенаведених форм надходжень, включають ще і залучення коштів за допомогою цінних паперів, зокрема облігацій. У такому разі, на думку науковця, місцеві запозичення – це залучені до місцевих бюджетів фінансові ресурси, які мають цільовий характер, на умовах повернення і платності у формі позик від вищестоящих бюджетів (трансфертів на умовах повернення), кредитів банків та інших фінансово – кредитних установ, цінних паперів [71, с. 47 – 48].

І.І. Розпутенко визначає термін «місцеві позики» як можливість отримання додаткових фінансових ресурсів від юридичних або фізичних осіб

під певні гарантії, внаслідок чого виникають зобов’язання місцевих бюджетів [72, с. 215].

На думку І.Б. Заверухи, суть таких позик полягає в тому, що тимчасово вільні грошові кошти населення підприємств і організацій залучаються на фінансування суспільних потреб шляхом випуску і реалізації облігацій та інших видів державних цінних паперів [73, с. 83].

Таке різноманіття підходів в науковій літературі та чинному законодавстві до розуміння терміну «місцеве запозичення» вимагає від нас, перш ніж розкрити власне наукове бачення вказаного терміну, надати характеристику основних ознак місцевого запозичення, його видів, функцій та напрямків використання. Так, місцеве запозичення:

1) є власним, залученим на ринку позикового капіталу, доходом органу місцевого самоврядування, АРК;

2) зараховується виключно до бюджету розвитку;

3) підлягає обов’язковому поверненню;

4) має платний характер;

5) характеризується виключно цільовим призначенням. Зокрема ця ознака знайшла деталізацію у ч. 1 ст. 74 БКУ: місцеві запозичення використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст;

6) є строковим (довго- , середньо-, або короткострокові позики);

7) має особливий суб’єктний склад. Місцеві зовнішні запозичення здійснюються лише міськими радами міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів (за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про

здійснення місцевих запозичень). При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради. Місцеві внутрішні запозичення здійснюються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, міськими радами, територіальними громадами міста в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міської ради;

8) зумовлює виникнення місцевого боргу, видатки на обслуговування якого здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.

Усі вищевикладені ознаки місцевого запозичення носять обмежуючий характер з метою запобігання надмірному борговому навантаженню на бюджети місцевого самоврядування, АРК, недопущення порушень платіжної дисципліни. При цьому особливе значення має ознака все ж цільового призначення запозичених коштів.

Серед основних напрямків використання місцевого запозичення фахівці виділяють такі:

1) фінансування місцевих програм і конкретних капіталомістких проектів місцевого значення (здебільшого пов’язаних із житлово-комунальним господарством);

2) фінансування поточного дефіциту бюджету;

3) погашення розміщених раніше місцевих запозичень. Такий спосіб рефінансування заборгованості місцевого бюджету не вважається екстраординарним, однак потребує довіри власників облігацій до влади й особливої обачності емітентів з метою недопущення відверто незаконних схем, що може призвести до банкрутства органів місцевого самоврядування [74, с. 195 – 196].

Деякі науковці [75, с. 11 – 12; 74, с. 196] доповнюють вказаний перелік ще трьома напрямками використання місцевого запозичення:

1) відпрацювання елементів довгострокової емісійної програми і технології випуску та розміщення цінних паперів у місті;

2) забезпечення банків та інших фінансових інститутів ліквідними і високо надійними активами;

3) зменшення коливань у процесі надходження податкових платежів до місцевого бюджету (покриття тимчасових касових розривів).

Загалом кошти, залучені за допомогою місцевих запозичень, надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування, АРК, що перетворює їх на додаткові фінансові ресурси. При цьому, суспільне значення місцевих запозичень полягає не лише в залученні додаткових грошових коштів, а й в їх подальшому планомірному та рівномірному поверненні іншими поколіннями. Строки повернення запозичених фінансових ресурсів залежать від термінів запозичення коштів і відсотків за позикою, які сплачує позичальник.

Місцеве запозичення також виконує перерозподільчу функцію, яка зводиться до того, що при проведенні правильної позикової політики може бути вилучено з обігу значні вільні кошти, які перерозподіляються між галузями народного господарства, підприємствами й іншими суб’єктами, що мають суттєве соціальне і економічне значення для суспільства.

Місцеві запозичення можна класифікувати за такими ознаками:

1) за юридичним оформленням:

- місцеві запозичення, які надаються на підставі угод (безоблігаційні);
- забезпечені випуском цінних паперів (облігаційні).

2) за місцем розміщення запозичень:

- внутрішні – на внутрішньому фінансовому ринку (надаються юридичними і фізичними особами цієї країни та нерезидентами);
- зовнішні – надходять ззовні від юридичних і фізичних осіб інших країн, міжнародних організацій і фінансових інститутів;

3) за терміном погашення заборгованості:

- короткострокові (до 1 року);
- середньострокові (від 1 до 5 років);
- довгострокові (понад 5 років);

4) за характером погашення:

- з одноразовою виплатою;
- з виплатою частинами.

Але все ж найважливішим чинником місцевого запозичення залишається можливість своєчасного і повного повернення боргів і виплата доходу. Це забезпечує в майбутньому і довіру до міста, і зацікавленість у наданні йому позик. Головне при цьому – реальне забезпечення боргів, що, у свою чергу, досягається за рахунок зароблених на залучених коштах доходів [64, с. 116 – 118].

Таким чином, враховуючи вищевикладене, пропонуємо власне бачення терміну «місцеве запозичення».

Місцеве запозичення як фінансово-правова категорія – це врегульована законодавством операція, пов’язана із залученням на ринку позикового капіталу на умовах платності, строковості, повернення коштів, яке є власним доходом органу місцевого самоврядування, АРК, що зараховується виключно до відповідного бюджету розвитку, спрямовується на фінансування конкретних місцевих соціально значущих потреб населення, та призводить до виникнення місцевого боргу.

1.4 Правовий інститут місцевих запозичень

Розглянуті нами питання в попередніх підрозділах не дають чіткого уявлення про місце норм, що регулюють суспільні відносини з приводу здійснення місцевих запозичень, у системі права України загалом і в системі фінансового права зокрема.

У загальній теорії права під системою права розуміють внутрішню

будову (структуру) права, що відображає об'єднання та диференціацію юридичних норм [76, с. 314].

Система права – це обумовлена економічним і соціальним устроєм суспільства структура права, що виражає його внутрішню узгодженість та єдність норм права й одночасно їх поділ на галузі та інститути [77, с. 199].

Можна сказати й інакше, що система права – це науково організована сукупність правових норм, розподілених за групами – правовими інститутами, зведеними у підгалузі, які у свою чергу утворюють галузі – цілісні нормативні утворення [78, с. 239 – 240].

Теоретик права О.Ф. Скакун визначає такі основні риси системи права:

1. Обумовленість реально існуючою системою суспільних відносин. Вона не може створюватися на суб'єктивний розсуд людей, існує об'єктивно.
2. Органічна цілісність, єдність і взаємозв'язок правових норм, а не їх випадковий набір. Норми права, з яких складається система права, не можуть функціонувати ізольовано. Вони взаємно узгоджені та цілеспрямовані.
3. Структурна багатоманітність. Це означає, що система права складається з неоднакових за змістом й обсягом структурних елементів, які логічно об'єднують, розташовують нормативний матеріал у певній функціональній спрямованості [78, с. 239 – 240].

Система права має свою особливу структуру, під якою розуміється єдність елементного складу системи та взаємодія складових її елементів. Так, у радянський період проблема критеріїв поділу системи права на складові частини і, перш за все, на галузі та інститути, була предметом ряду дискусій. У наш же час найбільш поширеними є об'єднання норм права у певні угруповання на основі особливостей предмету та методу правового регулювання [77, с. 200].

Таким чином, без сумніву на сьогодні структурними елементами

системи права є:

1) норми права;
2) інститути права;
3) підгалузі права;
4) галузі права.

Об’єднання вказаних структурних елементів системи права – норм права, інститутів права, галузей права, відбувається під егідою «глобальної» структури – публічного та приватного права.

Нагадаємо, що публічне право охоплює сферу загальних, державних інтересів (інститут державної служби, організації суду, державного апарату, податків, митниці тощо), тобто такі галузі права, як конституційне, адміністративне, фінансове. У цьому випадку юридичний пріоритет має воля органів державної влади, регулювання централізовано будується на засадах субординації, тобто за принципом «влада-підпорядкування», дисципліни, відповідальності нижчестоящої особи перед вищестоящою [79, с. 108 – 110].

Приватне право – сфера приватних, індивідуальних та групових інтересів (інститут власності, договорів, інших актів приватних осіб, спадкування тощо), тобто такі галузі, як цивільне, сімейне право. У цьому ж випадку юридичний пріоритет належить волі приватних осіб, громадян, їх об’єднань, регулювання носить децентралізований характер, будується на засадах координації, тобто за принципом юридичної рівності, непідпорядкованості, автономії [79, с. 108 – 110].

Публічне та приватне право – це дві великі сім’ї, які співіснують і взаємодіють в загальному правовому просторі [79, с. 41 – 42, 108 – 111, 218 – 219]. Елементи публічного проникають у нормативну тканину галузей приватного права, «живуть» там як клітини правового організму, скріплюють нормативні масиви цих галузей, надають їм орієнтацію і захист [80, с. 340].

Так, Ю.О. Тихомиров у монографії, присвяченій публічному праву, один із перших дослідив трансформацію понять «публічне» і «приватне», починаючи з часів римського права і до середини 90-х років минулого

століття, де висловив думку про те, що для сучасного права (як і життя) є характерним досить складне та тонке переплетіння «публічного» і «приватного», яке потребує ретельного дослідження та вивчення.

Його точку зору підтримали й інші вчені, звертаючи увагу на діалектику приватного і публічного в правовому регулюванні та взаємодію публічного і приватного права в системі права [81; 82; 83].

О.Ф. Скакун також вважає, що перевага у галузі права засад публічного права не виключає наявності в ній норм приватного права, і певного суміщення імперативного і диспозитивного методів регулювання, що свідчить про відсутність «чистих» галузей права [78, с. 244 – 245].

Отже, в ході історичного розвитку поступово кордони між публічним правом та приватним правом у деяких сферах життя стираються, у результаті чого виникають змішані публічно-правові та приватно-правові відносини. Саме таким чином з'являються певні комплексні утворення в тому сенсі, що норми, які до них входять, не пов'язані єдиним методом і механізмом регулювання, і, як правило, одні норми мають відношення до публічного права, інші – до приватного права. Зокрема, комплексним може бути такий елемент системи права, як правовий інститут.

У загальній теорії права відзначається, що сукупність норм права, яка складає правовий інститут, регулює «з необхідною деталізацією типові суспільні відносини» і в силу цього набуває відносної самостійності, стійкості та автономності функціонування [84, с. 300]. Загалом правильність такого висновку не викликає сумніву, але разом з цим, при перенесенні на галузеві науки, зокрема, фінансове право, виникають труднощі, пов'язані перш за все зі встановленням ступеня необхідної деталізації регулювання, а отже, і з визначенням об'єму предмету регулювання, необхідного для віднесення тієї чи іншої групи правових норм до конкретного правового інституту.

С.С. Алексєєв надавав характеристику правовому інституту через його структуру. Так, на думку вченого, для структури правового інституту є

характерним:

- наявність комплексу «рівноправних» нормативних приписів;

- юридична різнорідність таких приписів, адже саме тому вони й пов'язані в єдиний комплекс, що забезпечує різносторонній вплив на певну ділянку суспільних відносин;

- об'єднання всіх норм стійкими закономірними зв'язками, які виражені в загальних приписах, а головне – в юридичній конструкції [85, с. 124].

Правові інститути як головні структурні підрозділи галузі отримують зовнішнє відокремлене закріплення в системі законодавства, чи то в окремих нормативних актах, а в більшості, у вигляді самостійних структурних підрозділів нормативно-правового акту – главі або розділі [86, с. 66 – 67].

У теорії права існує певна класифікація інститутів права. Так, виокремлюють:

- регулятивні та правоохоронні інститути;
- предметні, функціональні та процедурно-процесуальні інститути;
- загальні та основні інститути [85, с. 135 – 149].

Крім того, пропонується в теорії права також поділ інститутів права на:

1) загальні – ті, що формулюють загальні принципи та положення (з них створюються загальні частини кодифікованих нормативно-правових актів);

2) змішані – ті, що створюються на межі галузей права (наприклад, інститут спільної власності подружжя існує на межі цивільного і сімейного права). За загальним правилом, правові інститути відрізняються галузевою чистотою, складаються із нормативних приписів однієї галузі. Але в окремих випадках, на стиках окремих правових сфер, у точках їх дотику, в інститут проникають елементи, які характерні іншій галузі. Так, формування змішаних інститутів викликано тісним контактуванням між галузями, їх взаємопроникнення обумовлене існуванням пограничних суспільних

відносин. Зберігаючи риси однієї галузі, такі відносини набувають риси і суміжної галузі права [85, с. 132].

3) комплексні – ті, що є складовими елементами комплексних галузей права [87, с. 330].

С.С. Алексєєв, даючи характеристику комплексним інститутам, також відмічав, що при їх формуванні припис із певної області права сприймає деякі риси, які характерні іншій області, в результаті чого нормативні приписи зовнішньо об'єктивуються одночасно в двох різних юридичних конструкціях [85, с. 158].

У науковому дослідженні, присвяченому фінансово-правовому інституту, С.Д. Ципкін наголошував на недостатній розробленості в юридичній літературі поняття «правовий інститут». Учений звертає увагу на те, що доволі часто це поняття застосовується як для окреслення доволі обмеженої групи правових норм, так і цілих розділів галузей права (наприклад, спадкового, авторського) [88, с. 22 – 23], з чим варто погодитися.

Разом із цим, фінансово-правовий інститут складає сукупність норм права, які регулюють однорідну групу фінансових відносин. Зрозуміло, що цим нормам права притаманні загальні ознаки галузі фінансового права – єдиний предмет і найбільш характерний (імперативний) метод правового регулювання. Фінансово-правовий інститут відрізняється від всієї галузі фінансового права, головним чином, об'ємом предмету правового регулювання. Норми права, які до нього входять, регулюють відносно відокремлену частину взаємопов'язаних фінансових відносин, які об'єктивно склалися, тобто відносин в сфері планової акумуляції, розподілу та використання грошових коштів. Група ж норм права, що утворює відповідний фінансово-правовий інститут в межах галузі права, яка регулює вказані фінансові відносини, повинна мати певну специфіку і складати стійку єдність.

Більшість вчених-правників, здійснюючи аналіз фінансового права як галузі права, вказують на тісний взаємозв'язок фінансового права з іншими

галузями права, зокрема конституційним, адміністративним та цивільним правом, оскільки до предмету цивільного права, поміж майнових відносин входять і грошові відносини [89, с. 21].

Як вказують вітчизняні вчені Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва, співвідношення фінансового і цивільного права становить особливий інтерес. Хоча фінансове право є публічною галуззю, між ним і цивільним правом існує якнайтісніший зв'язок. Фінансове і цивільне право пов’язані настільки тісно, що дають підстави одним бачити у фінансовому праві додаток до цивільного права, а іншим стверджувати, що цивільне право має бути підпорядковане фінансовому праву. Однак, на думку науковців, таке тлумачення взаємозв’язку фінансового і цивільного права може лише відволікти від суті справи. Фінансове право, як і цивільне, охоплює регулювання господарських процесів, але в зовсім інших аспектах, іншими методами. Саме цивільне право регулює відносини, реалізація яких передбачає досягнення певних господарських результатів. Після одержання таких результатів починає діяти фінансове право, що визначає розміри й порядок сплати відповідних платежів, санкції за ухиляння від сплати податків, зборів тощо. Таким чином, фінансове право ніби підключається до відносин, що регулюються цивільним правом. Часто фінансове право прямо посилається на цивільно-правові інститути (власність, відкриття спадщини, дарування) і поняття (договір купівлі-продажу, передача права власності) [90, с. 68 – 69].

У свою чергу, російські вчені О.Ю. Грачова, Г.П. Толстопятенко, висловлюють думку, що відносини рівноправних суб’єктів з приводу грошових коштів, відносини внутрішніх фінансів підприємств, у сфері внутрішньої діяльності банків, відносини товарно-грошові є предметом регулювання як цивільного і господарського права, так і фінансового права. Так, на думку вказаних російських вчених, фінансово-правовий аспект регулювання таких відносин визначається такими обставинами: 1) вони виконують функцію мобілізації грошових коштів; 2) на підставі нормативних

актів такі кошти спрямовуються на виконання завдань і функцій держави; 3) вони визначають умови виникнення всіх вказаних грошових відносин, їх зміну та припинення; 4) вони виконують функції органів держави, особливо в кредитно-розрахунковій сфері щодо забезпечення повсякденного фінансового контролю за всією діяльністю держави. Тобто варто виходити з того, що доходи, які складаються на ринку та в господарській діяльності, повинні бути перерозподілені таким чином, щоб була можливість забезпечити необхідними грошовими засобами функціонування всього державного механізму. У такому разі зазначена сфера діяльності держави не може бути забезпечена без застосування норм фінансового права [91, с. 25].

З існуванням певного зв'язку між цивільним та фінансовим правом погоджується також Є.О. Алісов, який стверджує, що із діяльності фінансово-кредитних органів виникають відносини, які будуються на добровільних засадах і регулюються нормами цивільного права, але на їх основі виникають та існують фінансово-правові відносини, в яких ці органи користуються владними повноваженнями та здійснюють функції з формування, розподілу та використання фондів коштів в інтересах держави. Такий тісний зв'язок цих двох галузей іноді призводить до появи теорій про можливе застосування диспозитивного методу регулювання фінансових правовідносин, що, на думку вченого, не відповідає дійсності і є неприпустимим [92, с. 27 – 28].

На думку М.В. Карасьової, фінансово-правові відносини справді досить часто перетинаються з цивільно-правовими і, значно рідше – з трудовими і іншими правовідносинами. Таким чином, по лінії фінансової діяльності держави та муніципальних утворень має місце «перетинання» предметів фінансового і цивільного права [93, с. 43]. Кордони фінансового правовідношення, на думку вченої, визначені такими параметрами, взятими в сукупності: по-перше, ці відносини виникають виключно в сфері фінансової діяльності держави та муніципальних утворень; по-друге, такі відносини будуються за допомогою методу владних приписів, який характеризується

ознаками – юридичної нерівності суб’єктів фінансового права, а також імперативністю та конформізмом їх поведінки [94, с. 48 – 52].

Отже, вищенаведене дає можливість нам стверджувати, що по відношенню до певної групи відносин, зокрема розрахункових, страхових, кредитних відносин, зв'язок фінансового і цивільного права виявляється більш тісно. Фактично вказані відносини знаходяться на межі приватного й публічного права [95]. Фінансове право, вивчаючи такі відносини, що виникають виключно в процесі фінансової діяльності держави, робить наголос передусім на аналізі фінансово-правової матерії, яка є первісною по відношенню до цивільно-правових відносин. І хоча фінансове право може посилатися на окремі цивільно-правові інститути та поняття, регулювання зазначених відносин все ж здійснюється за допомогою методу владних приписів.

Так, у межах кредитних відносин можна виділити відокремлену групу суспільних відносин, врегульованих нормами права, з приводу фінансування місцевого бюджету за рахунок позикових коштів, використання цих коштів на визначені у рішенні про бюджет цілі, обслуговування та погашення муніципального боргу та здійснення фінансового контролю за такою діяльністю [74, с. 194 – 195, 201].

У науковій літературі зазначено, що суспільні відносини в галузі державного і муніципального кредиту є публічними. Вони завжди мають грошовий розподільний характер, регулюються фінансово-правовими нормами, оскільки позичальникам потрібні кошти для покриття потреб публічного характеру. Вони мають специфічні особливості, чим відрізняються від інших видів фінансових відносин. Правовідносини між державою та муніципальними органами при запозиченні коштів у юридичних і фізичних осіб шляхом продажу їм цінних паперів, нагадують кредитні правовідносини між банками та позичальниками. Відносини в галузі державного та муніципального запозичення виникають тільки на добровільних засадах, тобто кредитори купують цінні папери за власним

бажанням за свої вільні кошти. І саме ця сторона відносин регулюється цивільним правом [96, с. 331 – 332].

З іншого боку, слід погодитися з позицією М.О. Мацелик, що в цілому відносини в галузі державних і муніципальних запозичень є специфічними. Ознаки, їм притаманні, для цивільно-правових відносин не є характерними. Держава та муніципальні органи – позичальники – в однобічному порядку встановлюють умови відносин і змінюють їх. Як показує практика, дуже часто друга сторона – кредитор, вступаючи у відносини добровільно, повністю підкоряється цим умовам, тимчасово віддаючи кошти в розпорядження держави або муніципального органу. Незважаючи на добровільний характер відносин за державними і муніципальними запозиченнями, вони мають фінансово-правовий характер та регулюються виключно методом владних приписів [96, с. 331 – 332].

У свою чергу, Л.В. Фокша, вказуючи на правовідносини у сфері місцевих запозичень як на фінансові правовідносини, не виключає можливості цивільно-правового регулювання окремих суспільних відносин у цій сфері, зокрема закріплення механізмів забезпечення виконання зобов'язань, укладення договорів позики (кредитних договорів) з фінансовими установами тощо [97, с. 70; 98, с. 429 – 437].

М.В. Карасьова звертала увагу на те, що в науці фінансового права недостатньо визначене питання щодо правової природи відносин державного і муніципального кредиту загалом, та, зокрема, державних та муніципальних запозичень. Як зазначає вчений, у більшості випадків цивільно-правовий характер таких відносин не викликає сумніву. Однак при цьому ж М.В. Карасьова відзначає, що відносини з приводу державних та муніципальних позик є досить різноманітними. До їх числа відносяться і відносини з приводу організації державного та муніципального внутрішнього боргу, відносини з приводу забезпечення витрат на розміщення, рефінансування, виплату доходів і погашення боргових зобов'язань тощо, які, на думку вченої, є фінансово-правовими, оскільки виникають у ході

фінансової діяльності держави та регулюються методом владних приписів [94, с. 70 – 74].

Таким чином, у нас не викликає сумніву, що регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу фінансування місцевого бюджету за рахунок позикових коштів, використання цих коштів на визначені у рішенні про бюджет цілі, обслуговування та погашення місцевого боргу та здійснення фінансового контролю за такою діяльністю, відбувається в тому числі й за допомогою цивільно-правових методів.

Так, А.Т. Ковальчук вказує, що застосування імперативності за принципом «перш за все і тільки так» у ринкових умовах не спрацьовує. Поряд із владними приписами активно застосовуються методи рекомендацій, правових узгоджень, дозволів і навіть юридичних стимулів та заохочень. У ринкових системах діяти в режимі тільки лише категоричних імперативів уже неможливо, тому що це практично недоцільно і економічно невигідно [99, с. 220].

Отже, вказані суспільні відносини, що виникають з приводу фінансування місцевого бюджету за рахунок позикових коштів, використання цих коштів на визначені у рішенні про бюджет цілі, обслуговування та погашення місцевого боргу та здійснення фінансового контролю за такою діяльністю, одночасно регулюються нормами фінансового, адміністративного і цивільного права, і такі норми права, у свою чергу, наділені однією суттєвою особливістю, – у сукупності вони утворюють **комплексний інститут права – інститут місцевих запозичень.**

У науці фінансового права під інститутом місцевих запозичень розуміють врегульовані правовими нормами відносини, що виникають під час запозичення коштів від резидентів – юридичних та фізичних осіб, а також від інших держав та фінансових організацій [96, с. 332].

На нашу думку, зв'язок фінансово-правових, цивільно-правових та адміністративно-правових норм при регулюванні такого комплексного інституту, як інститут місцевих запозичень виявляється зокрема на стадії

укладення між Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування та фізичними чи юридичними особами договору про місцеве запозичення.

Ю.О. Тихомиров звертав увагу на те, що переплетення елементів «публічного» і «приватного» є характерним для договорів [80, с. 341].

Разом з цим виникає питання щодо правової природи договору про місцеве запозичення. Яким є за своєю суттю такий договір: публічно-правовим чи приватно-правовим?

Проблема полягає у тому, що договір традиційно вважається засобом регулювання у галузях приватного права, зокрема у цивільному праві, де склалися засади, що ґрунтуються на рівності сторін, їх автономії тощо. Публічне ж право належить до протилежного «полюсу» юридичної матерії.

Водночас у ході розвитку суспільства публічні галузі права дедалі більше використовують певні категорії приватного права. Так, наприклад, в адміністративному праві сформувався інститут адміністративного договору, який містить ознаки інститутів приватного права [100, с. 288 – 289].

Договори в публічному праві здебільшого є договорами нормативного характеру, тобто відрізняються встановленням правил тривалої дії для широкого кола адресатів, які повинні: видати правові акти, укласти угоди, здійснити юридично значущі дії [101, с. 160 – 164].

Відмінності також виявляються у предметі, суб’єктах та змісті таких договорів, а також у засобах забезпечення їх реалізації.

Так, предметом публічно-правового договору є відносини владного характеру, причому лише ті з них, в яких допускається узгодження волевиявлення владних суб’єктів.

Суб’єктами публічно-правового договору є суб’єкти публічно-правових відносин, що наділені насамперед публічно-владними повноваженнями. Наприклад, в адміністративному договорі це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи.

Щодо змісту публічно-правового договору, то його специфіка

зумовлена тим, що права й обов'язки сторін (учасників) мають наперед заданий, передбачуваний характер, зумовлені компетенційними можливостями тієї чи іншої сторони.

На відміну від договорів приватного права тут обов'язково присутній носій владних повноважень, який у межах своєї компетенції реалізує функції виконавчо-розпорядчого характеру. Тому в публічному договорі завжди виражається державна воля до створення певної ситуації [100, с. 288 – 290].

Слід відзначити, що деякі питання теорії адміністративного договору піднімалися в науці адміністративного права ще у 20-х роках минулого сторіччя [102, с. 95 – 101], але впродовж наступних десятиріч ця тема була начебто табу. Хоча не можна не відмітити поодинокі спроби в 60-х роках привернути увагу науковців до конструкції адміністративного договору [103; 104]. Серед іноземних джерел можна виділити праці французьких вчених – представників науки адміністративного права Ж. Веделя «Административное право Франции» (Москва, 1973) та Г. Бребана «Французское административное право» (Москва, 1988).

Зокрема доктрина адміністративного договору досить розвинена у французькій науці адміністративного права. Як вказує Ж. Ведель, при укладенні договорів з приватними особами адміністрація може зробити вибір: скористатися положеннями Цивільного кодексу або підпорядкувати свої дії специфічному правовому режиму. У деяких випадках законодавець сам визначає природу договору, встановлюючи судовий орган, який має вирішувати спори з такого договору. Але в більшості випадків існують численні договори адміністрацій, які не можуть бути віднесені до заздалегідь визначеної категорії договорів [105, с. 164 – 185].

Маємо відзначити також німецький досвід із зазначеного питання, адже безпосередньо німецькі вчені зробили величезний внесок у розвиток інституту адміністративного договору. Так, у 1920 році в Німеччині була опублікована монографія У. Апельта «Адміністративно-правовий договір». У кінці 50-х років XX століття розпочалася широка дискусія з піднятої

проблематики, причиною якої була в тому числі Друга світова війна.

На той час, коли німецький вчений Отто Майєр сформулював та опублікував свою позицію з приводу адміністративно-правового договору, цей правовий інститут був вже визнаний наукою. Але при цьому поняття «адміністративний договір» ще не було загальноприйнятим, замість цього використовували поняття «публічно-правовий договір» та «державно-правовий договір» [106]. Отже, у німецькому адміністративному праві під адміністративним (публічно-правовим) договором розуміється договір, який встановлює, змінює або припиняє правовідносини в галузі адміністративного (публічного) права [107].

У Законі про адміністративні процедури, або, як він ще називається, Адміністративно-процесуальному законі Федеративної Республіки Німеччина (далі – АПЗ ФРН) від 25 травня 1976 року використовується саме поняття «публічно-правовий договір», а в його легальному визначенні мова йде про встановлення «правовідносин у сфері публічного права» (частина 4, параграфи 54 – 62). Здавна лише дві ознаки визначають характер публічно-правового договору, відносячи його до сфери адміністративного права: 1) такий договір здійснюється у рамках публічно-правової діяльності органів влади (параграф 1 АПЗ ФРН); 2) такий договір має тісний зв'язок з поняттям адміністративного процесу (параграф 9 АПЗ ФРН) [108].

Наразі, як влучно відмічає О.А. Беляневич, теорія адміністративного договору залишається вкрай заплутаною та дискусійною, свідченням чому є хоча б те, що за різних підходів до адміністративних договорів можуть бути віднесені найрізноманітніші договори різногалузевої приналежності (від трудового до міжнародного) [109, с. 482].

У наш час розуміння адміністративного договору знайшло закріплення на законодавчому рівні. Так, у статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України міститься визначення адміністративного договору як дво- або багатосторонньої угоди, зміст якої складають права та обов’язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб’єкта владних

повноважень, який є однією із сторін угоди [110].

Цікаво також, що у чинному законодавстві України можливість застосування адміністративного договору як інструменту владно-управлінської діяльності передбачається й окремими нормативно-правовими актами, зокрема, ст. 3 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08 вересня 2005 року. Згідно з вказаною статтею на договірній (узгоджувальній) основі здійснюється діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку. Так, сторонами угод щодо регіонального розвитку є Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) та Верховна Рада Автономної Республіки Крим (далі – ВР АРК, Верховна Рада АРК), обласні, Київська, Севастопольська міські ради. Статтею ж 4 цього ж Закону встановлено вимоги щодо змісту таких угод, передбачено їх типову форму, яка має бути затверджена Кабінетом Міністрів України, підстави її припинення тощо [111].

Не можна також залишити поза нашою увагою й таку характерну особливість, яка притаманна адміністративному договору, як мета його укладання. Так, у постанові Верховного Суду України від 13 жовтня 2009 року №09/209 йде мова про те, що однією з ознак, що дозволяють відрізнити адміністративний договір від цивільно-правового, є саме мета його укладання. Оскільки сфера функціонування адміністративного договору – це відповідна система державного управління на будь-якому ієрархічному рівні, то метою адміністративних договорів є реалізація функцій держави, а більш конкретно – реалізація повноважень того чи іншого органу. У свою чергу, наприклад, мета цивільно-правових договорів – це задоволення потреб суб’єктів цивільно-правових відносин, отримання прибутку та відповідних (майнових чи немайнових) матеріальних благ – об’єктів цивільного обороту [112].

Своє бачення категорії адміністративного договору пропонують і

представники науки адміністративного права України. Зокрема, адміністративний договір визначається як угода, укладена суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна із сторін [100, с. 291].

С.В. Ківалов, Л.Р. Біла під адміністративним договором розуміють один із видів публічно-правових договорів. Він є заснованою на підставі норм адміністративного права і добровільної згоди двох або більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є суб'єктом державної волі, угодою, яка започатковує, змінює і припиняє взаємні права й обов'язки його учасників [113, с. 58 – 59].

Вказані вчені також пропонують класифікацію таких договорів: дво- і багатосторонні договори, типові і консенсуальні договори, попередні і основні договори. За предметним критерієм виокремлюють також такі адміністративні договори:

- договори про компетенцію;
- договори у сфері управління державною власністю;
- фінансові та податкові угоди;
- договори про взаємодію, співпрацю;
- концесії, інвестиційні угоди;
- договори про надання деяких платних послуг приватним особам тощо [113, с. 59].

Г.В. Бублик розглядає адміністративний договір як спосіб набуття повноважень місцевими органами публічної влади, вказуючи на те, що делегування повноважень повинно відбуватися саме шляхом укладення адміністративного договору. На думку вченої, враховуючи соціальну спрямованість та добровільний характер природи делегованих повноважень, безпосередньо процес делегування повноважень має супроводжуватись підписанням адміністративного договору. Договір є угодою сторін, що

виражає їх волю до встановлення, зміни або припинення прав та обов'язків сторін, до здійснення або утримання від вчинення юридичних дій. Нормативні договори, з точки зору Г.В. Бублик, відрізняються встановленням правил тривалого застосування для широкого кола адресатів, які повинні у відповідності з ними: видавати правові акти (постанови та ін.), укладати угоди, здійснювати юридично значущі дії [114, с. 6, 8 – 9].

Не можна не відзначити й того, що адміністративний договір став предметом монографічних досліджень, зокрема, проведених К.К. Афанасьєвим [115], С.С. Скворцовим [116]. Так, К.К. Афанасьєв визначив адміністративні договори як добровільну угоду двох або більше суб'єктів адміністративного права (один чи більше з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого та розпорядчого характеру), яка укладена у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права та відповідальність [117, с. 15].

У свою чергу Ф.Д. Фіночко під адміністративним договором розуміє угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є суб'єктом виконавчої влади [118, с. 153]. Аналогічної думки щодо розуміння адміністративного договору притримується також і Ю.В. Гридасов, М.М. Новіков [119, с. 217]. Ф.Д. Фіночко також наголошує, що адміністративний договір базується переважно на адміністративно-правових нормах, але багато адміністративних договорів мають комплексний характер і регулюються нормами декількох галузей права: цивільного, фінансового, екологічного, трудового [118, с. 154]. Отже, адміністративному договору притаманні відносини змішаного типу: адміністративно-правового й цивільно-правового, влади й рівноправності.

Ю.М. Ходанич вважає, що адміністративний договір є особливою угодою, яка укладається на підставі правозастосовного акту між певними суб'єктами, один із яких обов'язково є суб'єктом, наділеним державно-владними повноваженнями, або орган місцевого самоврядування,

спрямований на встановлення між даними суб'єктами взаємних прав та обов'язків, та має на меті забезпечення певних публічних інтересів. Крім того, вчений також відмічає, що адміністративний договір є договором змішаного характеру, бо містить ознаки як адміністративної, так і цивільно-правової угоди [120].

О.А. Беляневич, проводячи порівняльне дослідження господарських договорів у сфері державного господарювання та адміністративних договорів, зазначає, що об'єктом адміністративних договорів між суб'єктами владних повноважень (як підпорядкованих, так і не підпорядкованих один одному) є дії організаційного (управлінського) характеру, а метою – підвищення ефективності виконавчої діяльності як специфічного виду державного управління [121, с. 31]. Вчена піддає критиці численні наукові позиції в науці адміністративного права про доцільність використання в регулюванні адміністративних договорів загальних положень договірного права, встановлених цивільних законодавством (про форму договору та наслідки її недотримання, підстави недійсності, відповідальність тощо). На думку О.А. Беляневич, причин на те декілька: по-перше, це зумовлено тим, що сучасна українська теорія адміністративного договору значною мірою тяжіє до спрощення, можливо, через тенденції реформування системи права України на основі дихотомії «публічне-приватне», по-друге, вчена вбачає причиною викладеної проблеми не завжди усвідомлене та опрацьоване прагнення до запозичення іноземного досвіду про адміністративний договір, для якого, у свою чергу, характерно недостатньо чітко окреслений обсяг поняття [109, с. 487 – 488].

Отже, проаналізовані нами точки зору вчених щодо розуміння категорії адміністративного договору, ознак і особливостей, притаманних йому, дають можливість виокремити такі ознаки договору про місцеве запозичення, які свідчать про те, що за своєю природою він є адміністративним договором:

1) особливий суб’єктний склад договору про місцеве запозичення – однією стороною договору є завжди Верховна Рада АРК, орган місцевого самоврядування (їх посадові особи);
2) перебування учасників договору про місцеве запозичення в нерівному становищі, оскільки Верховна Рада АРК, орган місцевого самоврядування зберігають владні повноваження й несуть певні зобов’язання перед другою стороною;
3) для договору про місцеве запозичення є характерним обов’язкове визначення, коли, з ким і на яких умовах він може бути укладений. Проте свобода розсуду, багатоваріантний вибір органів місцевого самоврядування під час його укладення не виключається.
4) мета укладення договору про місцеве запозичення – реалізація повноважень того чи іншого органу, задоволення публічних інтересів, зокрема, інтересів місцевого значення (залучення додаткових коштів з метою фінансування місцевих програм і конкретних капіталоємних проектів місцевого значення).

Бюджетний кодекс України, вказуючи на існування договорів про місцеві запозичення, не надає їх визначення. На нашу думку, договір про місцеве запозичення як різновид адміністративного договору – це угода, укладена в інтересах територіальних громад на підставі фінансово-правових, адміністративно-правових, цивільно-правових норм і добровільної згоди двох або більше суб’єктів, один з яких завжди є Верховна Рада АРК, орган місцевого самоврядування.

Таким чином, викладене вище, дає можливість нам стверджувати, що інститут місцевих запозичень, як комплексний інститут права, включає норми фінансового, адміністративного права, так і цивільного права, додатковим доказом чого є зроблені вище висновки про правову природу договору про місцеве запозичення, який, будучи за своєю суттю адміністративним договором, регулюється нормами і договірного права. Проте, відповідна сукупність правових норм, які регулюють відносини саме у

сфері фінансування бюджету, що входять до вказаного комплексного інституту права та є предметом нашого наукового дослідження, є фінансовими. Такі норми фінансового права, на нашу думку, можна розглядати в якості певної єдності, яка в межах фінансового права становить самостійний інститут особливої частини фінансового права, а саме такої його підгалузі як бюджетне право.

У контексті нашого наукового дослідження ми не можемо залишити поза увагою також багаторічну дискусію, яка точилася в науці фінансового права щодо віднесення до предмету фінансового права відносин, які виникають в процесі фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, до яких, у тому числі, належать і відносини з приводу здійснення місцевих запозичень.

Л.К. Воронова вважає, що «фінансове право – це сукупність правових норм, що регулюють відносини в галузі формування, розподілу і використання публічних централізованих і децентралізованих фондів коштів, та інших фондів, необхідних для безперебійного функціонування органів держави, органів місцевого самоврядування та органів, діяльність яких держава визнає необхідною» [38, с. 39].

На думку Н.І. Хімічевої, відносини, що виникають в процесі фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, повинні бути включені до предмету фінансового права. Вчений зазначає: «Фінансове право – це сукупність юридичних норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають в процесі утворення, розподілу і використання грошових фондів (фінансових ресурсів) держави і органів місцевого самоврядування, необхідних для реалізації їх завдань» [89, с. 13].

Таку позицію поділяють більшість українських та російських вчених.

Зокрема А.А. Нечай вважає, що відносини з приводу грошових фондів місцевого самоврядування регулюються тим же фінансовим правом, що і відносини з приводу державних грошових фондів [122, с. 38]. Цей висновок вчена робить зокрема на підставі таких аргументів:

- відсутність чіткого критерію розмежування фінансових ресурсів між різними рівнями влади;

- публічний характер грошових фондів місцевого самоврядування [122, с. 34].

Натомість, М.В. Карасьова висловлює думку про можливість не включення деяких відносин за участю органів місцевого самоврядування до предмету фінансового права [123, с. 48 – 52], стверджуючи про те, що органи місцевого самоврядування не є суб'єктами фінансової діяльності держави [124, с. 76 – 77]. Поряд із цим, у більш пізніх своїх роботах, М.В. Карасьова розглядає економічні та правові обставини, що все ж таки вимагають включення до предмету фінансового права відносин, які виникають в процесі фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Однак вчена припускає, що в майбутньому є ймовірність, що відносини, які виникають у процесі фінансової діяльності муніципальних утворень, будуть виводитись за межі фінансового права [93, с. 33]. Разом із цим, не можна не відмітити запропоноване в 2005 році М.В. Карасьовою окреслення меж предмету фінансового права рамками фінансової діяльності держави та муніципальних утворень [125, с. 8].

У свою чергу, П.С. Пацурківський у 1998 році не вбачав достатніх підстав для віднесення фінансів місцевого самоврядування до предмету фінансового права, зазначаючи, що фінансові фонди органів місцевого самоврядування відносяться до недержавної (комунальної форми власності). Якщо все-таки суспільні відносини з приводу формування, розподілу і використання грошових коштів органів місцевого самоврядування відносити до предмету фінансового права, то немає ніяких підстав для того, щоб залишити за його межами і фінансові відносини суб'єктів приватної форми власності. А це, на думку вченого, приводить до розмивання взагалі меж фінансового права як галузі права, до спроб охопити однією формою якісно різнорідний зміст [126, с. 20 – 23]. У подальші роки вчений переглянув свої погляди на окреслену проблему, і на сьогодні фінанси органів місцевого

самоврядування він розглядає вже як різновид публічних фінансів та вважає, що відносини в цій сфері включаються до предмету фінансового права [26, с. 10, 14].

Ми підтримуємо позицію науковців щодо віднесення до предмету фінансового права відносин, які виникають в процесі фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема відносин у сфері здійснення місцевих запозичень.

Разом із тим, у контексті регулювання відносин, що виникають у процесі фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, ми натрапляємо на ще одне дискусійне питання про відмежування частини таких відносин від фінансового-правових та об'єднання їх у муніципальному праві.

На думку деяких вчених, викладені висновки на сьогодні є передчасними, оскільки не враховують ряду концептуальних позицій теорії конституційного і муніципального права [27, с. 64]. Представники науки конституційного права не дійшли поки що до єдиного висновку щодо місця муніципального права в системі права. На сьогодні досить поширеною є теза, що до муніципального права не можна ставитися як до галузі права, оскільки воно містить норми різних галузей, але входять вони до складу муніципального права не як до галузі права, а як юридичний масив складного правового змісту [127, с. 76]. Окремі науковці розглядають муніципальне право як підгалузь конституційного права, що регулює одну із форм народовладдя [128, с. 26]. Існує і інша думка, за якою муніципальне право є комплексною галуззю права, а відносини, які складають його предмет, як відносини комплексного характеру [129, с. 3 – 5].

М.В. Карасьова, виступаючи прихильницею останньої позиції, до предмету муніципального права включає відносини, які виникають в процесі фінансової діяльності муніципальних утворень, а саме три групи відносин: 1) з формування і виконання місцевих бюджетів і позабюджетних фондів; 2) з встановлення і стягнення місцевих податків та зборів; 3) з організації муніципальних позик. Разом із цим вчений підкреслює, що відмежувати

фінансові відносини, які утворюють предмет муніципального права, від відносин, які утворюють предмет фінансового права, не складно. Муніципальне право є комплексною галуззю права, а це означає, що відносини, які складають його предмет, одночасно виступають і складовими предмету інших галузей права, у тому числі і фінансового. Таким чином, вищеназвані групи відносин завжди будуть складати предмет фінансового права [93, с. 42].

Ми поділяємо думку Н.Ю. Пришви, яка вважає, що за таких умов вилучення частини фінансових відносин з фінансово-правового поля і передача їх до муніципального права, галузева самостійність якого ще чітко не визначена науковцями, є не тільки передчасним, але призведе і до негативних наслідків, оскільки послабить вплив владного суб'єкта на окремі процеси, пов'язані із залученням місцевих доходів, зчинить певний хаос у регулюванні відповідних відносин, сприятиме появі численних юридичних колізій [27, с. 64].

Проаналізувавши позиції, які висловлюються в науці фінансового права щодо місця правових норм, які регулюють відносини, що виникають у процесі фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, ми дійшли висновку, що вказані відносини однозначно охоплюються предметом фінансового права, регулюються за допомогою його методу. А отже, є достатні підстави стверджувати, що норми права, які регулюють відносини у сфері здійснення запозичень до місцевих бюджетів, складають окремий фінансово-правовий інститут, для якого є характерним:

- наявність відносно однорідної відокремленої частини взаємопов'язаних фінансових відносин, які об'єктивно склалися в суспільстві, з приводу фінансування місцевого бюджету за рахунок позикових коштів, використання цих коштів на визначені у рішенні про бюджет цілі, обслуговування та погашення муніципального боргу та здійснення фінансового контролю за такою діяльністю;

- регулювання вказаних відносин сукупністю норм права, що забезпечують різносторонній вплив на них;
- об’єднання норм права стійкими закономірними зв’язками, що знайшло своє відображення в положеннях БКУ (ст. ст. 2, 16, 74 тощо) та підзаконних нормативних актах.

З огляду на характер однорідних правовідносин, регулювання яких здійснюється за допомогою публічно-правового методу, фінансово-правовий інститут місцевих запозичень слід розглядати саме в якості самостійного інституту особливої частини фінансового права, а не в ролі складової (субінституту) складних фінансово-правових інститутів, наприклад, інституту державного (муніципального) кредиту, існування якого в науковій літературі обґрунтовується Н.А. Зайцевою [130, с. 10].

Враховуючи вищевикладене, фінансово-правовий інститут місцевих запозичень – сукупність фінансово-правових норм, які регулюють за допомогою методу владних приписів однорідну відокремлену групу взаємопов’язаних суспільних відносин, що об’єктивно склались у сфері мобілізації, розподілу і використання позикових коштів у централізовані фонди органів місцевого самоврядування, АРК, фінансового контролю за їх ефективним і цільовим використанням, обслуговування та погашення місцевого боргу.

Висновки до розділу 1

1. Конституційне закріплення інституту місцевого самоврядування у нашій державі створило правові передумови для поступового формування та становлення місцевих фінансів в Україні.

Проведений аналіз положень чинного законодавства України, позицій вчених-економістів та представників юридичної науки, зокрема науки фінансового права, дає можливість стверджувати про те, що місцеві фінанси є окремим самостійним елементом фінансової системи України, а не складовою державних фінансів.

Місцеві фінанси – це суспільні відносини, урегульовані нормами фінансового права, що виникають з приводу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, органів влади АРК, відокремлених від фінансових ресурсів органів державної влади, які надходять в їх розпорядження з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій.

2. Під бюджетними повноваженнями запропоновано розуміти закріплені нормами чинного законодавства України права та обов’язки, що належать відповідним органам державної влади, органам влади АРК, органам місцевого самоврядування у сфері складання проекту бюджету, розгляду та затвердження бюджету, виконання бюджету, підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього, здійснення контролю та оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх зазначених стадіях, з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій. Сукупність правових норм, що закріплюють такі права та обов’язки, утворюють окремий правовий інститут бюджетних повноважень.

Бюджетні права як складова бюджетних повноважень – це закріплені нормами чинного законодавства України суб’єктивні права (міра дозволеної поведінки), що належать відповідним органам державної влади, органам влади АРК, органам місцевого самоврядування у сфері складання проекту бюджету, розгляду та затвердження бюджету, виконання бюджету,

підготов*к*и та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього, здійснення контролю та оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх зазначених стадіях, з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій.

3. Право органів місцевого самоврядування на здійснення місцевих запозичень як бюджетне право органів місцевого самоврядування – це закріплене нормами чинного законодавства України суб'єктивне право органів місцевого самоврядування, спрямоване на залучення додаткових фінансових ресурсів з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій.

4. Місцеве запозичення як фінансово-правова категорія – це врегульована законодавством операція, пов'язана із залученням на ринку позикового капіталу на умовах платності, строковості, повернення коштів, яке є власним доходом органу місцевого самоврядування, АРК, що зараховується виключно до відповідного бюджету розвитку, спрямовується на фінансування конкретних місцевих соціально значущих потреб населення, та призводить до виникнення місцевого боргу.

5. Суспільні відносини, які виникають з приводу фінансування місцевого бюджету за рахунок позикових коштів, використання цих коштів на визначені у рішенні про бюджет цілі, обслуговування і погашення муніципального боргу та здійснення фінансового контролю за такою діяльністю, одночасно регулюються нормами фінансового, адміністративного, а також цивільного права, що в сукупності утворюють комплексний правовий інститут місцевих запозичень.

6. Договір про місцеве запозичення розглядається як різновид адміністративного договору, угода, укладена в інтересах територіальних громад на підставі фінансово-правових, адміністративно-правових, цивільно-правових норм і добровільної згоди двох або більше суб'єктів, одним з яких завжди є Верховна Рада АРК або орган місцевого самоврядування.

7. Фінансово-правовий інститут місцевих запозичень – сукупність фінансово-правових норм, які регулюють за допомогою методу владних приписів однорідну відокремлену групу взаємопов’язаних суспільних відносин, що об’єктивно склалися в сфері мобілізації, розподілу і використання позикових коштів у централізовані фонди органів місцевого самоврядування, АРК, фінансового контролю за їх ефективним і цільовим використанням, обслуговування та погашення місцевого боргу.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ

2.1 Історичні етапи становлення інституту місцевих запозичень в Україні

Теоретико-правові напрацювання, висвітлені в попередньому розділі, свідчать про неабиякий інтерес до проблем фінансування міських інвестиційних програм за рахунок коштів, залучених шляхом здійснення місцевих запозичень, та підтверджують необхідність подальшого формування повноцінного нормативно-правового регулювання місцевих запозичень. За інформацією Міністерства фінансів України, за останні роки до місцевих запозичень вдалися більше 25 міст України [131]. Важко заперечувати той факт, що український ринок місцевих запозичень має чимало недоліків. Разом із цим таких недоліків можна було б уникнути за умови вивчення історичного досвіду здійснення місцевих запозичень та використання позитивних напрацювань минулого при розробці проектів нормативно-правових актів, необхідних для удосконалення правового регулювання місцевих запозичень.

Недостатньо дослідженим на теперішній час залишається зокрема питання історичної еволюції інституту місцевих запозичень в Україні, а разом з цим, і виокремлення етапів становлення та розвитку місцевих запозичень. У зв‘язку з цим пропонуємо власне бачення періодизації зародження, становлення та розвитку інституту місцевих запозичень та характеристику кожного етапу.

На нашу думку, варто виокремити такі етапи становлення інституту місцевих запозичень в Україні:

І етап (VII ст. – початок XIX ст.) – етап зародження уявлення про

місцеві запозичення та їх становлення, що відбувається в контексті формування основ кредитної справи.

Підвалини кредитного забезпечення управлінських і ділових відносин, закладені славетним правником Київської Русі Ярославом Мудрим, отримали свій історичний розвиток не тільки на українських землях, а й у європейських державах, між окремими людьми, торговими і кредитними утвореннями, на державному, і навіть міждержавному рівнях [132, с. 75].

З розвитком суспільних відносин розвивалася й кредитна справа, зокрема запозичення через випуск облігаційних позик на державному та місцевому рівнях. Першу згадку про облігацію як письмове зобов'язання зустрічаємо в «Облігаційному праві» Харонда із Катани на Сицилії (VII ст. до н.е.), який включив його до загального законодавства країни і, таким чином, доповнив свого сучасника Залєвка з італійських Локрів, що вважається найпершим законодавцем в історії людства [133, с. 71]. Відтоді процеси обігу грошей через їх позичання стали об’єктом предметно-практичної діяльності людей та, постійно вдосконалюючись, призвели до формування основ кредитної справи [132, с. 75 – 76].

Видатний державотворець Київської Русі Володимир Мономах, вважаючи необхідним здійснення державного регулювання розвитку тогочасного феодального укладу, спеціальними статтями свого Статуту встановив норму відсотків по кредитах, що склали 20%. Статут передбачав й інші нормативи, які у видозміненому вигляді діють і сьогодні, як-от: продавати майно неплатоспроможного боржника (державна гарантія надійності), оплачувати борг у розстрочку, якщо банкрутство сталося не з його вини (санкція запобігання ризику), встановлювати черговість відшкодування боргів [132, с. 76].

Подальший економічний розвиток протягом століть, хоча і базується на різних засадах, проте постійно супроводжується застосуванням грошового кредиту та вдосконаленням його форм. Розвитку цього важливого інструмента фінансового забезпечення приділяється постійна увага задля

максимального зиску за рахунок інших слаборозвинених країн, а також удосконалення грошового обігу у своїх власних державах [132, с. 76].

Як відзначалося у попередньому розділі, місцеві запозичення слід досліджувати у нерозривному зв'язку з процесом виникнення і розвитку місцевого самоврядування, початкові форми якого пов'язують з формуванням основ магдебурзького права, що виникло у XIII ст. в німецькому місті Магдебург. Джерелами цього права були привілеї, надані міській владі, різноманітні постанови суду. Магдебурзьке право мало універсальний характер, воно регламентувало самоврядування міст, діяльність міської влади, суду, питання земельної власності в межах міст, торгівлі, ремесел, оподаткування та ін. Упродовж XIV – XVI ст. ст. магдебурзьке право прийняли інші німецькі міста, а також деякі міста Чехії, Угорщини, Польщі, Литви, Галіції та Білорусії. На території Русі раніше за інші міста магдебурзьке право у повному обсязі отримав Кам'янець-Подільський в 1374 році, пізніше в 1432 році – Луцьк, а в 1497 році – Київ. Проіснувало магдебурзьке право до XVIII – XIX ст., поступово втрачаючи своє значення [18, с. 26].

II етап (друга половина XIX ст. – початок XX ст.) – етап розквіту інституту місцевих запозичень, або дореволюційний етап місцевих запозичень.

Подальше формування й розвиток механізмів місцевих запозичень в Україні продовжувало бути тісно пов'язаним з процесами зміцнення місцевого самоврядування на території нашої країни, які відбувались у другій половині XIX ст. Саме в цей час на українських землях у складі Російської імперії було проведено земську (1864 рік) та міську (1870 рік) реформи, а в Галичині, що входила до складу Австрійської держави (з 1867 року – Австро-Угорщина), введено в дію державний закон про місцеве самоврядування (1862 рік) та прийняті галицьким сеймом закони про сільське (1866 рік) та міське (1889 рік) самоврядування [18, с. 167].

Варто відзначити, що під час проведення земської реформи 1864 року було вперше законодавчо створено дохідну базу органів місцевого самоврядування – земств. Саме з вступом у законну силу «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 01 січня 1864 року було вперше введено поняття доходів місцевого бюджету, тобто доходів бюджету земства, роль якого на той час обмежувалась акумулюванням фінансових ресурсів для виконання господарських справ (медицина, народна освіта, агрономія, ветеринарна служба, будівництво та утримання місцевих доріг тощо). Дохідну частину бюджету земств складали земські збори, податок на нерухомість, місцеві запозичення і, головним чином, податок на землю, який сплачували звільнені у 1861 році селяни, у минулому кріпаки. Науковцями, які вперше описали та розробили законодавчу базу виникнення дохідної бази місцевих бюджетів у царській Росії були такі державні діячі того часу, як Микола Олексійович Мілютін та Петро Олександрович Валуєв, які і були керівниками та авторами земської реформи 1864 року [134, с. 77].

Низка регіонів та міст України, які свого часу входили до складу царської Росії, накопичили чималий досвід місцевих запозичень. Такий досвід фактично забутий, проте практика тогочасних запозичень сьогодні може бути корисною для України.

Наприкінці XIX ст. основною проблемою стала бюджетна незабезпеченість невеликих міст через заборону Кредитним статутом видачі векселів та інших боргових зобов'язань комерційним банкам; також заборонялося видавати позики містам без іпотечного забезпечення. Крім того, скасування кріпосного права спричинило швидке збільшення кількості міського населення в Російській імперії, що викликало збільшення як поточних, так і капітальних витрат у містах. Для фінансування витрат місцевого значення Міським уложенням від 16 червня 1870 року містам було надано право стягувати низку додаткових зборів. Однак можливості збільшення доходів шляхом стягнення додаткових податків і зборів дуже швидко було вичерпано. У більшості регіонів стягнення податків і зборів

сягнуло максимальної величини і збільшення й надалі доходів за рахунок зростання податкових надходжень призвело б до паралічу виробництва. У тих рідкісних випадках, коли доходи могли зрости за рахунок збільшення податків, результат все одно не давав би підстав говорити про значне зростання бюджету міста [135, с. 152].

Більшість учених і практиків вважала створення фондів для розвитку міського господарства єдиним можливим способом подолання проблем міст. Щорічні відрахування з бюджетів у такі фонди, на думку їхніх прихильників, мали б з роками накопичити необхідні кошти для розвитку і подолання культурної й технічної відсталості міст. Гострі дискусії про застосування запозичень та інших способів покриття надзвичайних і капітальних витрат дали змогу фінансовій науці початку XX століття сформулювати основні критерії доцільності застосування тієї або іншої форми кредиту залежно від економічних умов і характеру місцевого самоврядування. Використання фондів було визнано корисним і необхідним для фінансування невеликих повторюваних витрат, а також для підтримки наявних підприємств і споруд. Позикам приділялася основна роль при фінансуванні нових підприємств [135, с. 153].

Виникнення місцевих запозичень у царській Росії (до складу якої тоді входила й більша частина сучасної України) припадає на епоху реформ 60 – 70 років XIX століття, що спричинили бурхливий розвиток економіки країни, у тому числі й міського господарства. Невдовзі Рада міністрів царської Росії видає дозвіл органам місцевого самоврядування вносити до кошторисів міст суми щорічних платежів за позиками та облігаціями як обов’язкові [136, с. 10].

Основними формами залучення коштів стали фонди, а також муніципальний кредит. У свою чергу, основними формами муніципального кредиту були позики в кредитних установах та облігаційні позики. Облігаційні позики здебільшого здійснювалися шляхом випуску міських й земських облігацій. Змішаною формою були позики за посередництва

кредитних установ.

Починаючи з 1912 р. надавалися позики з державної каси міського та земського кредиту. З каси містам та земствам надавалися довгострокові та короткострокові позики. Довгострокові позики надавалися тільки на капітальні видатки, пов'язані з придбанням та розширенням комунальної власності, а короткострокові – як під конкретні проекти, так і на поповнення місцевих бюджетів. Втім, незважаючи на те, що міста Російської імперії використовували різноманітні інструменти місцевих запозичень (позики громадських та приватних банків, позики приватних осіб та закладів, заборгованість власним спеціальним капіталам, позики казначейства та Державного банку), більшу частину міської заборгованості все ж становили облігаційні позики.

Розвиток й удосконалення ринку місцевих запозичень потребував альтернативного способу погашення облігацій — скуповування облігацій на біржі. Основоположниками такого способу були німецькі міста. Відтоді практично усі міста випускали свої облігаційні позики з таким способом погашення.

Проведений аналіз другого етапу здійснення місцевих запозичень, дозволяє нам стверджувати, що інституту місцевих запозичень були притаманні такі основні особливості.

По-перше, принциповою особливістю місцевих запозичень у зазначений період було те, що в своїй більшості вони мали цільовий характер. Основну категорію (понад 60%) становили позики, призначені для реалізації дохідних проектів або покриття витрат на обслуговування боргу. Близько 22% позик були спрямовані на реалізацію суспільно важливих неприбуткових проектів. Окремі позики були спеціально емітовані з метою погашення заборгованості за раніше здійсненими запозиченнями [61, с. 212].

По-друге, уряд не надавав гарантій під випуск таких позик, місцеві запозичення у дореволюційній Росії не включалися до складу боргу Росії. Держава лише контролювала емісію муніципальних облігацій, а з метою

підвищення їх статусу передбачалася кримінальна відповідальність за підробку таких паперів. Міністр фінансів особисто призначав керівника вищого органу з управління коштами, отриманими за рахунок місцевих запозичень — Комітету власників облігацій [135, с. 156].

По-третє, і останнє, на що варто звернути особливу увагу, — вагомим чинником, який стояв на перешкоді інтенсивнішому поширенню інституту місцевих запозичень у дореволюційній Росії, була слабкість внутрішнього ринку муніципальних цінних паперів, у зв’язку з чим більша частина запозичень розміщувались у країнах Західної Європи (першу зовнішню позику дореволюційна Росія отримала від Голландії у 1769 році). Крім того, в Росії муніципальні облігації випускали, як правило, тільки великі міста, яким було під силу організувати їх виготовлення та розміщення [137, с. 127 – 128]. Обмеження середніх і малих міст у праві на випуск облігацій пояснювалося недостатньою обізнаністю з технікою емісійно-банківської справи, умовами грошового ринку та відсутністю зв'язків з банківським світом, побоюванням, що вони не зможуть організувати належним чином випуск облігацій та забезпечити їх стале розміщення. На нашу думку, ці побоювання насправді були небезпідставними, у чому ми можемо переконатися, вивчаючи сучасний досвід здійснення місцевих запозичень провідними містами України, зокрема містом Одеса.

З 1890 року міста Росії почали вже інтенсивно виходити на міжнародний ринок позичкового капіталу. На фондових ринках Західної Європи розміщувалися, здебільшого, облігації великих міст – регіональних центрів: Москви, Санкт-Петербурга, Києва, Баку, Вільнюса, Саратова, Катеринослава. Упродовж 1892—1900 років тільки Москва розмістила облігації дванадцяти позик. Котування здійснювалось у великих європейських містах: Берліні (22 міські позики на суму 170,7 млн. руб.), Брюсселі (14 позик на 212 млн. руб.), Гамбурзі (19 позик на 111 млн. руб.), а також у Лондоні (більше 1/3 усіх російських розміщень облігаційних позик). У 1908 та 1912 роках обсяг запозичень за межами Росії досягнув 95%. У цілому

загальна сума становила 196,9 млн. руб., або в середньому 39,4 млн. руб. на рік [135, с. 155].

Зауважимо, що проти кредитування органів місцевого самоврядування активно виступали представники уряду, які вважали, що обтяжувати державний бюджет додатково позиками для потреб міст і земств недоцільно й ризиковано через небезпеку зниження курсу державних позик при активізації випусків.

Проте практика місцевих запозичень розвивалося й дедалі більше впливала на бюджети міст, оскільки розраховувати на отримання державних субсидій у достатньому для розвитку міст обсязі не доводилося. Унаслідок проведення місцевих запозичень розвивалися й комунальні підприємства, що потребували значного оборотного капіталу й великих одноразових витрат.

До 1917 року Київ був одним із найбільших позичальників у царській Росії і фактично не поступався Москві та Санкт-Петербургу. За рахунок місцевих запозичень, а їх зроблено десятки, місто стрімко розвивалося. Потрібно було збудувати велику кількість об'єктів, як-от: міські ринки, бібліотеки, водонапірні станції, казарми, пожежні частини. Також створювалися чи модернізувалися системи водопостачання, каналізації, електричного освітлення. Гострою була потреба у розвитку міського транспорту — від будівництва доріг до випуску трамваїв. Так, за рахунок місцевих запозичень у Києві було профінансовано будівництво головних вулиць міста, спорудження та утримання гавані в затоці Оболонь на Дніпрі, будівництво та розбудову каналізації. За ці ж кошти зведено міський театр, поліцейські дільниці, криті ринки, казарми для військових, розширено міську лікарню, пожежні частини, навіть (!) міську публічну бібліотеку (нині – Парламентська бібліотека) [138].

Найбільшою була остання, 22-а позика, здійснена у 1913 році, її обсяг становив 6 млн. 195 тис. крб. [135, с. 157] На жаль, вона, як і багато інших, до кінця не була реалізована. З початком Першої світової війни, а пізніше у зв’язку з революцією 1917 року подальший розвиток практики здійснення

місцевих запозичень перервався.

Таким чином, можна стверджувати, що етап розквіту місцевих запозичень у дореволюційній Росії тривав близько 50 років і завершився з приходом радянської влади. Незважаючи на безумовно позитивний вплив практики здійснення місцевих запозичень на розвиток міст, треба відзначити, що цей інститут місцевих запозичень все ж був розвинений недостатньо, та не зміг досягти рівня розвитку більшості зарубіжних держав.

III етап (з 1917 року і по 1991 рік) – етап згортання інституту місцевих запозичень, або радянський період.

Із приходом радянської влади практика запозичень органами місцевого самоврядування припинилася, і відновилася лише під час нової економічної політики: позики на короткостроковий період, які отримувалися місцевими Радами від Нарбанку у 1918 – 1920 роках, фактично зводилися до безповоротної допомоги. У липні 1920 року була затверджена Постанова другої сесії ВЦВК, скликаної 1920 року, один із пунктів якої був такого змісту: «Поділ бюджету на загальнодержавний і місцеві скасувати, і надалі місцеві витрати й доходи включити до загальнодержавних бюджетів» [139, с. 18].

Пізніше влада усвідомила нераціональність такого заходу, і з 1 січня 1922 року знову було відновлено систему місцевих бюджетів. Місцевим Радам також надавалася можливість здійснювати запозичення, які повинні були мати цільове призначення. При цьому місцеві Ради самостійно відповідали за позиками усім своїм майном, загальнодержавна скарбниця відповідальності за ними не несла. Запозичення могли здійснюватися під спеціальне забезпечення окремими видами доходів або майна, що визначалися під час їх випуску. Закріплені як забезпечення позики доходи не підлягали вилученню в порядку бюджетного перерозподілу аж до повного погашення позики [135, с. 158 – 159].

25 січня 1923 року також було прийнято Декрет ВЦВК СРСР «Про кредитні операції місцевих Рад». Разом із тим, нова редакція цього Декрету

1926 року заборонила використовувати кредити на покриття дефіциту бюджету місцевих Рад. Було встановлено, що коли обсяг запозичень досягне 1/3 доходів бюджету, нові позики можуть бути отримані лише з дозволу центральних органів влади [61, с. 213].

Уперше позики з'явилися в радянських місцевих бюджетах у 1924—1925 роках — 21,7 млн. руб. і до 1926—1927 років зросли до 82,4 млн. руб. Усі ці запозичення здебільшого були короткострокові й отримані від банків, головним чином комунальних і міських. Так, відродження комунальних банків розпочалося згідно з Декретом ВЦВК і РНК СРСР від 18 січня 1923 року. Наприклад, у січні 1924 року утворено Центральний банк комунального господарства і житлового будівництва СРСР. Банк кредитував місцеві органи влади, житлове будівництво, комунальне господарство, але не зміг у повному обсязі задовольнити потреб у кредиті і його роль була незначною.

Короткострокові позики (на строк 6 – 12 місяців), що надавалися комунальними банками слугували, як правило, для поповнення наявних коштів місцевих бюджетів, за умови касових розривів, на закупівлю медикаментів, підручників, палива для бюджетних установ. Обсяг таких позик не міг перевищувати 1% доходів річного бюджету місцевого органу влади. Довгострокові позики передбачалися терміном на 5 років [61, с. 213 – 214].

У свою чергу, облігаційних позик, які так були поширені у дореволюційний період, у цей час місцеві Ради не випускали. Лише наприкінці 20-х років були поодинокі спроби випустити міські облігації. Так, у березні 1929 року у Москві була випущена позика на потреби шкільного, лікарняного й комунального будівництва [135, с. 155 – 159].

Вже у 30-х роках можливість здійснення запозичень до місцевих бюджетів СРСР згортається. Отже, у радянський період, незважаючи на незначні та недовготривалі спроби, не вдалося відродити в повній мірі інститут здійснення місцевих запозичень.

IV етап (з 1991 року і по сьогодні) – етап, що формується в умовах незалежної України, та в межах якого фактично заново відбувається становлення інституту місцевих запозичень.

Сучасна українська система місцевих запозичень активно формується з середини 90-х років минулого століття. Процес емісії облігацій місцевих позик у незалежній Україні спочатку відбувався майже стихійно. Після ухвалення Закону «Про цінні папери і фондову біржу» у червні 1991 р. жоден орган місцевого самоврядування за чотири роки не став емітентом, і тільки за рік до прийняття Закону «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» (30 жовтня 1996 року) до емісії власних облігацій вдалися одразу декілька органів місцевого самоврядування. Так, перші в Україні місцеві облігаційні позики з'явилися в 1995 році у Дніпропетровську, Києві, Харкові та Донецьку, а до середини 1998 року вже 10 міст України розмістили місцеві позики на суму майже 200 млн. грн. Запозичені кошти здебільшого використовувалися для вирішення питань комунального господарства, житлового будівництва та розвитку міської транспортної інфраструктури [18, с. 156].

В межах запропонованого IV етапу виділимо декілька підетапів, серед яких:

1995–1997 рр. – міста України активно розпочали вдаватися до можливості здійснення місцевих запозичень. Цей період відзначається появою перших нормативно-правових актів із питань здійснення запозичень до бюджетів органів місцевого самоврядування.

Зауважимо, що 21 травня 1997 року був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в України», де в ст. ст. 63, 70 вперше в незалежній України було передбачено можливість формування доходів місцевого бюджету розвитку за рахунок коштів, залучених від розміщення місцевих позик [52].

13 жовтня 1997 року Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку також було прийнято «Положення про порядок випуску та

обігу облігацій місцевої позики», затверджене рішенням №48 [140], а 18 червня 1998 року Президент України видав Указ №655/98 «Про впорядкування внутрішніх і зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування» [141].

1998–2001 рр. – спад активності вітчизняного ринку місцевих запозичень. Насамперед причиною цього вважають оголошення дефолту за випущеними в Одесі облігаціями на суму, що перевищувала 91,5 млн. грн.

Йде мова про рішення щодо випуску облігацій внутрішньої місцевої позики міста Одеси, прийняте сесією Одеської міської ради народних депутатів XXII скликання 27 лютого 1997 року за №113 – XXII. Оголошений обсяг випуску 91,5 млн. грн. (близько 44,5 млн. дол. США) був дуже великим як на тодішні умови українського ринку цінних паперів. Навіть тепер ринкові публічні випуски обсягом у 10-20 млн. дол. США і більше все ще є рідкісним явищем для внутрішнього ринку цінних паперів. Крім того, запропонована відсоткова ставка у 50% річних була дуже привабливою – дохідність українських внутрішніх державних облігацій на той час становила близько 30% [142, с. 179].

11 лютого 1998 року міжнародне рейтингове агентство Fitch IBCA надало Одесі рейтинг “B+” для довгострокових та “B” – для короткострокових зобов’язань [143]. Це був перший (і єдиний – до надання Києву у грудні 2002 року) міжнародний рейтинг, присвоєний українському муніципалітету. До того ж він був на одну сходинку вищим за міжнародний рейтинг України (на той час Україна мала лише рейтинг “B2” від Moody’s для довгострокових зобов’язань в іноземній валюті) [142, с. 181].

Станом на 15 червня 1998 року замість 91,5 млн. грн. (близько 44,5 млн. дол. США) одеська мерія виплатила 250 тис. грн. (близько 121 тис. дол. США). Із певними запізненнями, 30 грудня 1998 року, агентство Fitch IBCA знизило всі кредитні рейтинги Одеси до “D” (дефолт).

Які ж були головні причини дефолту міста? З цього приводу висловлювалися різні точки зору. Зокрема вважалося, що це нераціональне

використання запозичених коштів [144, с. 117]. Так, кошти розміщувалися на українському міжбанківському ринку, а не вкладалися у перспективні проекти розвитку міської інфраструктури (за призначенням було використано близько 15 млн. грн.). Також не було розроблено програму погашення та обслуговування боргу з визначенням джерел фінансування і програм цільового використання коштів. Крім того, була встановлена висока процентна ставка за емітованими облігаціями (50%). Мали місце непродумані умови організації місцевого запозичення та відсутність механізму страхування ризиків [145].

У лютому 2000 року в результаті проведених переговорів було сформовано Клуб кредиторів Одеської міської позики. Одеська міська рада і Клуб кредиторів підписали договір про реструктуризацію зобов'язань міста щодо погашення облігацій 1997 року [142, с. 182] Незважаючи на напруженість бюджету, виплати за врегульованою заборгованістю почали проводитися за рахунок коштів бюджету міста, починаючи з 3-го кварталу 2000 р. Щорічно з бюджету міста фінансувалися видатки на погашення боргових зобов'язань у сумі від 10 до 15 млн. грн., або більше 2,5% від річного бюджету м. Одеси. Лише в 2008 році, отримавши кредити у банках, м. Одеса виконало повністю взяті на себе зобов'язання за здійсненим 1997 року місцевим запозиченням [146].

Отже, ситуація навколо внутрішньої місцевої позики міста Одеси 1997 року викликала недовіру до місцевих запозичень в наступні роки. Після цього порядок випуску муніципальних облігацій суттєво змінили. Однак протягом 1998–2002 рр. було зареєстровано лише одну емісію облігацій внутрішніх міських позик (м. Бровари Київської області), і лише в 2003 році український ринок муніципальних облігацій пожвавився.

2001 р. – і по теперішній час – новий етап розвитку місцевих запозичень, пов'язується саме з прийняттям 2001 року Бюджетного кодексу України.

Крім БКУ, основу правової бази вітчизняної системи місцевих

запозичень у зазначений період складають вже згадуваний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [52], Закони України «Про цінні папери і фондову біржу» (Закон діяв до 2006 року) [147], «Про цінні папери та фондовий ринок» [148], «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [149], Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів» (Постанова діяла до 2011 року) [55], «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» [56] і «Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик», ухвалене рішенням №414 Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 07 жовтня 2003 року [150].

Так, у 2003 році лише два міста в Україні вдалися до практики місцевих запозичень: Київською міською радою були прийняті рішення про випуск облігацій зовнішньої позики на загальну суму 150 млн. дол. США і про випуск облігацій внутрішньої місцевої позики на загальну суму 100 тис. грн., а також Южненською міською радою було прийнято рішення про отримання кредиту на загальну суму 2 400,00 тис. грн. У 2004 році до них приєдналися також міські ради міст Донецька, Запоріжжя, Антрациту, Одеси, а в 2005 році – міські ради міст Харкова, Нової Каховки, Черкас, Івано-Франківська [142, с. 158 – 187]. У 2006 році Вінницькою міською радою було здійснено випуск облігацій внутрішньої місцевої позики на загальну суму 20 млн. грн. До Вінницької міської ради у 2006 році приєдналися також міські ради міст Комсомольська (випуск облігацій внутрішньої місцевої позики на загальну суму 8 млн. грн.) та Миколаєва (кредит на загальну суму 13 млн. грн.). 2007 року місцеві запозичення здійснені міськими радами міст Луцька, Львова, Луганська, Сєвєродонецька, а також Києва, Харкова, Вінниці, Бердянська, Одеси. У 2008 році до зазначених вище міських рад додатково приєдналися – Бориспільська міська рада, Іллічівська міська рада, Краматорська міська рада, Черкаська міська рада, Енергодарська міська рада, Броварська міська рада, 2009 року – Кам’янець-Подільська міська рада, Сумська міська рада, Ковельська міська рада, Смілянська міська рада, 2010

року – Житомирська міська рада, а 2011 року – Автономною Республікою Крим здійснено випуск облігацій внутрішньої позики на загальну суму 400 000 000 грн. [131].

Слід також відзначити, що за період 2003 – 2011 р.р. найбільша кількість міських рад прийняли рішення про випуск облігацій внутрішньої місцевої позики, обравши саме таку форму місцевого запозичення. Так, Донецька міська рада п'ять разів вдавалася до практики випуску облігацій внутрішньої місцевої позики (2004 рік на загальну суму 30 млн. грн., 2005 рік – 45 млн. грн., 2006 рік – 50 млн. грн., 2008 рік – 80 млн. грн., 2009 рік – 60 млн. грн.), по три рази – Запорізька, Одеська, Вінницька, Луцька та Львівська міські ради, по два рази – Київська та Луганська міські ради, і по одному разу – Харківська, Черкаська, Івано-Франківська, Комсомольська, Бердянська, Миколаївська, Бориспільська, Сєвєродонецька, Дніпропетровська, Кам'янець-Подільська, Сумська міські ради та Автономна Республіка Крим. Рішення про випуск облігацій внутрішньої місцевої позики на найбільшу суму в 505 млн. грн. було прийнято Харківською міською радою у 2008 році [131].

Рішення про отримання кредиту, в тому числі кредиту в іноземних фінансових установ, протягом 2003 – 2011 р.р. приймалося двічі Одеською (2004 рік та 2007 рік – зовнішнє запозичення шляхом укладення строкового кредитного договору з іноземною фінансовою установою на 50 млн. швейцарських франків) та Броварською (2008 рік, 2009 рік) міськими радами, і по одному разу – Київською, Черкаською, Ковельською, Южненською, Антрацитівською, Новокаховською, Миколаївською, Харківською, Іллічівською, Вінницькою міськими радами [131].

До практики ж місцевих зовнішніх запозичень шляхом випуску облігацій зовнішньої позики вдавалася лише Київська міська рада три роки поспіль: в 2003 році на загальну суму 150 млн. дол. США, в 2004 році на загальну суму 200 млн. дол. США, в 2005 році на загальну суму 250 млн. дол. США [131].

Як бачимо, за останні роки більше ніж 25 міських рад вдалися до

практики місцевих запозичень. І все ж, незважаючи на це, надзвичайно актуальним залишається питання щодо вдосконалення правового регулювання інституту місцевих запозичень. У зв'язку з цим, не можна не відзначити внесені до БКУ зміни у липні 2010 року (набрали чинності 01 січня 2011 року), а також у липні 2011 року, які все одно не виключили потребу у прийнятті спеціального нормативно-правового акту у сфері здійснення місцевих запозичень, що має стати запорукою успіху здійснення місцевих запозичень містами України в майбутньому.

Таким чином, як свідчить історичний досвід, місцеві запозичення мали, як і сьогодні, згідно ст. 74 Бюджетного кодексу України, такі основні цілі: 1) зібрати гроші для втілення в життя інвестиційних проектів регіонального та місцевого значення; 2) компенсувати дефіцити відповідних бюджетів [151, с. 12]; 3) вирішити першочергові соціальні проблеми міст.

В Україні 90-х років саме хронічні дефіцити бюджетів всіх рівнів, при нестачі «живих грошей» і тотальних неплатежах, стимулювали відродження інтересу до інституту місцевих запозичень. Було два шляхи – або збільшувати доходи бюджету, або знизити витрати, що було неможливим в обох випадках. Ця ситуація фактично нагадувала обставини, викладені вище – фінансове становище ряду регіонів і міст України кінця XIX століття, які входили до складу царської Росії, що свого часу стало поштовхом для виникнення місцевих запозичень.

За результатами проведеного аналізу практики місцевих запозичень в Україні пропонуємо у процесі удосконалення законодавства України в сфері здійснення місцевих запозичень врахувати такі рекомендації:

1) використання органами місцевого самоврядування коштів, отриманих в результаті запозичень, з метою інвестування має бути максимально ефективним. Така ефективність обумовлюється перш за все цільовим використанням запозичених коштів, наприклад, на конкретні капіталомісткі проекти місцевого значення. Крім того, доцільно було б дотримуватися такого позитивного історичного досвіду здійснення місцевих

запозичень, коли отримані кошти використовувалися в більшості (понад 60%) для вирішення капітальних проблем регіонів, а в меншій мірі (близько 20%) – для покриття дефіциту місцевого бюджету або погашення заборгованості за попередніми запозиченнями, а також на інші цілі;

2) розвиток інституту місцевих запозичень повинен бути безпосередньо пов'язаний з покращенням інвестиційного клімату регіонів для внутрішніх та іноземних інвесторів [75, с. 19]. У зв’язку з цим, більшу увагу необхідно приділяти зовнішнім місцевим запозиченням, в тому числі і внаслідок недостатнього розвитку внутрішнього ринку муніципальних цінних паперів;

3) державна політика має бути спрямована на заохочення та контроль здійснення запозичень до місцевих бюджетів. Необхідним є запровадження юридичної відповідальності, зокрема цивільної, дисциплінарної, адміністративної у сфері здійснення місцевих запозичень. До такої відповідальності мають притягатися посадові особи органів місцевого самоврядування, при встановленні, наприклад, факту нецільового використання грошових коштів, отриманих в результаті місцевих запозичень.

На підставі вищевикладеного, історичний досвід здійснення місцевих запозичень переконує, що за умови ефективного використання запозичених коштів і вмілого управління боргом, місцеві запозичення можуть стати одним із важливих каталізаторів поліпшення соціально-економічного становища в регіонах України. Як невід’ємний чинник зміцнення матеріально-фінансової бази органів місцевого самоврядування, вдосконалення інституту місцевих запозичень у нашій країні сприятиме досягненню органами місцевого самоврядування належної фінансової самостійності та надасть їм можливість вийти на новий, якісно вищий рівень розвитку.

2.2 Досвід правового регулювання місцевих запозичень у зарубіжних країнах

Зарубіжна практика місцевих запозичень свідчить про широке їх використання вже не перше століття. У розвинутих країнах Західної Європи та США сформувалася розгорнута інфраструктура ринків муніципальних запозичень. Ці країни вже зіштовхнулися з цілим рядом проблем в процесі встановлення власної інфраструктури ринків місцевих запозичень, які є надзвичайно актуальними на сьогодні в Україні, адже українська інфраструктура муніципальних позик перебуває лише в стадії становлення. Не варто стверджувати про просте копіювання світового досвіду у цій сфері, але вивчення та врахування позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання місцевих запозичень надасть можливість сформувати в нашій державі дієвий механізм правового регулювання у цій сфері.

Найбільшого поширення місцеві запозичення набули у федеральних державах з високим ступенем економічної самостійності регіонів. Лідером з обороту ринку муніципальних цінних паперів виступають **Сполучені Штати Америки.** Масштаби зовнішніх ринків муніципальних запозичень Сполучених Штатів Америки вражають, оскільки складають 1,6 трлн. доларів США. Значна частка місцевих запозичень припадає й на європейські країни. Наприклад, 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 [152].

Як свідчить досвід Сполучених Штатів Америки та країн Західної Європи, найчастіше за рахунок місцевих запозичень здійснюється фінансування будівництва та реконструкції об’єктів житлово-комунального господарства, закладів освіти та охорони здоров’я, сфери публічного транспорту, будівництва автомобільних доріг, портових споруд, туристичної інфраструктури, тобто фактично відбувається задоволення суспільних

інтересів на місцевому рівні. Слід відмітити, що місцеві запозичення для покриття дефіциту бюджету випускаються дуже рідко, адже така ситуація фактично призводить лише до перекладання боргів на виконавців бюджетів у майбутньому [153, с. 3 – 4].

Разом із цим в США існує практика випуску так званих муніципальних облігацій для потреб приватного сектору (таке визначення міститься в Законі про податкову реформу 1986 року), або облігацій промислового розвитку (ОПР). Основною метою їхньої емісії все ж залишається стимулювання економічного розвитку територій. Так, надходження від випуску облігацій промислового розвитку спрямовуються на будівництво об'єктів, експлуатація яких відповідає як приватним, так і суспільним інтересам. Хоча залучені кошти від здійснення таких запозичень спрямовуються на фінансування проектів розвитку приватного сектору, емітентами таких облігацій є органи місцевого самоврядування. Форма забезпечення за такими позиками може бути різною. Це може бути договір про оренду між емітентом (органом місцевого самоврядування) і приватною фірмою, яка експлуатуватиме об'єкт, договір про поетапний викуп об'єкта, договір застави [154].

Вважаємо, що вказаний досвід США з випуску місцевих облігацій для потреб приватного сектору є надзвичайно цікавим для України, і міг би сприяти підвищенню інтересу зокрема серед фізичних осіб до місцевих запозичень.

Правове регулювання місцевих запозичень 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 місцевих запозичень з метою мінімізації правових ризиків, перелік державних органів, уповноважених здійснювати контроль за здійсненням муніципалітетами запозичень, та їх повноваження,

механізм запобігання дефолту органів місцевого самоврядування, податкові пільги у цій сфері.

У Сполучених Штатах Америки у кожному штаті також 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 їхньої загальної суми доходів і можливостей запозичення. Поряд із законами федеративних утворень, 24 травня 1934 року Конгресом 73-го скликання було прийнято Закон про банкрутство муніципальних установ №251 (Municipal Bankruptcy Act), яким доповнено Національний Закон про банкрутство (глава IX, розділи 78–80). Згідно із зазначеними законодавчими змінами дозволено проведення реструктуризації боргів муніципалітетів та адміністративних одиниць штатів [155].

Значні обсяги емісій муніципальних облігацій в США пояснюються привабливістю цих цінних паперів для інвесторів: невисокою, але стабільною прибутковістю, ліквідністю і насамперед тим, що в США прибуток за ними не оподатковується федеральним податком, а також податками штату і муніципалітету, в якому вони випущені. Податкова політика держави і суб'єктів федерації заохочує інвестування коштів у розвиток адміністративно-територіальних одиниць, водночас дозволяючи населенню і юридичним особам зберегти від оподаткування значні суми: в усіх без винятку штатах прийнято закони, відповідно до яких власники муніципальних облігацій мають податкові пільги [156, с. 131]. Існують також муніципальні облігації, які мають й іншого роду пільги. До них, наприклад, належать: деякі муніципальні випуски після податкової реформи 1986 року для неіснуючих цілей та вже згадувані облігації промислового розвитку, відсотковий доход від яких оподатковується за альтернативною мінімальною ставкою [157, с. 32].

Найбільш розвинутим європейським ринком місцевих запозичень є ринок **Німеччини**, де в ролі емітентів муніципальних цінних паперів виступають землі, райони, муніципалітети. Вважається, що родоначальником зазначених цінних паперів у світі є німецькі міста епохи середньовіччя. У сучасній Німеччині стабільне зростання обсягів місцевих запозичень спостерігається з 80-х рр. XX ст. Органи місцевого самоврядування у цій країні мають право на здійснення запозичень без попереднього погодження із центральним урядом, але на умовах встановлених Міністерством внутрішніх справ земель [157, с. 32].

Щодо інших країн європейського континенту, то, наприклад, у Греції правові засади місцевих запозичень визначені у Муніципальному та комунальному кодексі; у Великобританії всі позики, які здійснюють муніципалітети, регулюються Законом «Про місцеві органи влади та житло» від 1989 року, Положенням 1990 року про позики, які отримують місцеві органи влади; у Данії відповідно до ст. 55 Закону про муніципалітети особливості здійснення запозичень може встановлювати Міністр внутрішніх справ; у Швейцарії – країні зі статусом конфедерації – органи місцевого самоврядування можуть позичати грошові кошти відповідно до кантонального законодавства [158, с. 36 – 40]; у Латвії – відповідно до Закону «Про місцеві бюджети» та за рішеннями Кабінету Міністрів Республіки Латвія [159].

Таким чином, наявність перш за все законодавчого регулювання місцевих запозичень у США та країнах Західної Європи переконливо засвідчує факт здійснення державою регулюючого та контрольного впливу у сфері здійснення місцевих запозичень.

Зарубіжний досвід взаємовідносин держави та органів місцевого самоврядування з питань місцевих запозичень знаходить своє вираження у вигляді цілого ряду обмежень, встановлених державою. Такі обмеження, як правило, закріплені в законах (наприклад, 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, міністерств внутрішніх справ та 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 місцевих 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 в США держава не бере на себе відповідальності за зобов'язаннями органів місцевого самоврядування, відповідальність за загальну фінансову стабільність у країні все ж таки несуть центральні органи влади. Отже, зарубіжний досвід переконливо демонструє, що держава в особі уповноважених органів змушена здійснювати свій регулюючий та організуючий вплив у сфері здійснення місцевих запозичень.

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, Норвегія, Данія, Німеччина, Франція, Великобританія, Нідерланди, Бельгія.

У цілому існує два основних способи регулювання сфери здійснення місцевих запозичень, що застосовуються у європейських країнах [160]:

1) спосіб, заснований на здійсненні контролю запозичень, включаючи обмеження й дозволи окремих запозичень;

2) спосіб, заснований на здійсненні контролю рівня заборгованості й контролю рівня поточного бюджету, який повинен включати ресурси на погашення боргу за капітальними проектами.

У контексті першого способу такі обмеження можуть стосуватися визначення виключного кола міст, які можуть бути емітентами, надання права здійснювати місцеві запозичення лише через спеціально створену державою структуру, встановлення виключно інвестиційного спрямування запозичених коштів тощо.

Наприклад, у Швеції емітентами стали найбільші шість міст навколо Стокгольма, малі муніципалітети мають непрямий доступ на ринок облігацій через міжмуніципальну фінансову корпорацію Kommuninvest і Sverige AB. У свою чергу, у Данії муніципальні цінні папери емітуються не безпосередньо органами місцевого самоврядування, а за участі асоціації KommuneKredit – спеціалізованого іпотечного інституту, який надає позики муніципалітетам та компаніям, які мають муніципальні гарантії [157, с. 32]. Крім того, муніципалітети Данії мають право залучати фінансові ресурси лише на схвалені державою категорії капітальних проектів у сфері розвитку електростанцій, газопостачання, охорони навколишнього середовища тощо [161, с. 52]. У Норвегії місцеві запозичення опосередковуються державним банком і гарантуються урядом країни. Завдання банку є надання дешевого фінансування програм розвитку, які здійснюють органи місцевого самоврядування [162, с. 94 – 95]. 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 [163, с. 25]. У Німеччині, Франції та у Бельгії (Фламандська область) муніципалітети, які здійснюють запозичення, повинні дотримуватися певних правил щодо виключно інвестиційного спрямування запозичених коштів. Крім того, в Німеччині розміщення запозичень (Kommunalanleihe) федеральних земель здійснюється лише у відповідності з п’ятирічним фінансовим планом, затвердженим федеральною адміністрацією. У Франції префект щорічно перевіряє законність місцевих запозичень, і, якщо вони не відповідають закону, це питання передається на

розгляд у Регіональну ревізійну палату (Chambre Regionale des Comptes) [164, с. 13].

У Великобританії без дозволу Міністра внутрішніх справ та без погодження з Міністром фінансів муніципалітети можуть отримувати позики тільки з таких джерел:

- від Англійського банку, будь-якого іншого органу чи партнера, що на момент отримання позики є інституцією, якій відповідно до закону про банківську діяльність від 1987 року дозволено надавати короткострокові позики;
- від Органу з надання місцевих позик (PWLB) (або Управління публічних позик) чи від Комітету державного боргу;
- через позичкові інструменти, до яких належать місцеві облігації, місцеві векселі, боргові зобов'язання або щорічна рента, іпотека [165, с. 256 – 261].

Крім того, діяльність органів місцевого самоврядування у Великій Британії при здійсненні місцевих запозичень перевіряється та контролюється незалежними аудиторськими організаціями, державними аудиторами та Державною ревізійною комісією [165, с. 261].

У той же час у багатьох країнах регулюючий вплив держави при здійсненні місцевих запозичень виявляється 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 місцевих запозичень необхідно отримати дозвіл Національного Міністерства фінансів, а також результати перевірки контролюючих органів. В Ірландії контролюючі заходи встановлені Законом «Про місцеве самоврядування» №2 від 1960 року, 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», відповідно до якого всі позики органів місцевого самоврядування мають бути схвалені центральними органами влади. В Іспанії обмеження щодо здійснення місцевих запозичень набрали чинності з дня прийняття Закону «Про управління місцевими фінансами» від 1988 року, згідно з яким муніципалітети повинні для здійснення запозичень отримати дозвіл чи підтвердження від компетентного органу Міністерства фінансів. У Великобританії контролюючі заходи встановлені Законом «Про місцеві органи влади та житло» від 1989 року, а також Правилами запозичень місцевих органів влади №767 від 1990 року [158, с. 35 – 39], що вказують на те, що діяльність муніципалітетів може контролюватись незалежними аудиторськими організаціями та державними аудиторами. Якщо цими організаціями виявлені помилки у підготовці матеріалів та безпосередньо у самому наданні позики, органами місцевого самоврядування готується пояснювальна записка, що публікується у засобах масової інформації. Усі позики, які отримуються місцевими радами, контролюються Державною ревізійною комісією. У разі виявлення помилки вказаною комісією, автоматично подається позов до Верховного суду Великої Британії щодо порушень з боку органів місцевого самоврядування [165, с. 256 – 261].

У контексті другого способу регулювання сфери здійснення місцевих запозичень, що застосовується у європейських країнах, відомі зокрема такі законодавчі та адміністративні заходи державного регулюючого впливу: встановлення лімітів абсолютного рівня боргу за місцевими запозиченнями, граничних розмірів поточних запозичень або обсягів обслуговування заборгованості [161, с. 52]; введення орієнтирів боргового навантаження на місцеві бюджети, наприклад, встановлення обмеження на максимально допустиму щодо обсягів доходів місцевих бюджетів величину коштів, які спрямовуються на обслуговування боргу. При цьому в окремих країнах ці обмеження стосуються не загального обсягу доходів, а лише певної їх частини –

власних надходжень бюджетів (Угорщина) або доходів без урахування прямих міжбюджетних трансфертів (Литва) [18, с. 590 – 591].

Однією з основних причин такого пильного контролю в зарубіжних країнах з боку держави за здійсненням місцевих запозичень є питання фінансової відповідальності органів місцевого самоврядування в разі неспроможності виконання ними взятих на себе зобов'язань, у результаті чого такий фінансовий тягар може бути покладений на державу. У зв'язку з цим виникає потреба у створенні відповідних правових механізмів запобігання банкрутству органу місцевого самоврядування, адже належним чином сконструйована система врегулювання місцевих дефолтів, що чітко визначає права і обов'язки кредиторів та позичальників, є надзвичайно важливою.

На цей час у Сполучених Штатах Америки місцеві запозичення не вважаються абсолютно безризиковими, якщо вони не гарантовані центральним урядом. Прийняття у США вищезазначеного Закону про банкрутство муніципальних установ № 251 якраз і було зумовлене сумним досвідом США щодо банкрутства муніципалітетів. Адже в 30-х роках XX століття в Сполучених Штатах Америки збанкрутувало близько 5 тисяч муніципалітетів. Вказаний Закон ледве не був застосований до найбільшого фінансового центру світу – Нью-Йорка. У 1975 році Нью-Йорк, маючи бюджет обсягом 12 млрд. дол. США, повинен був за 9 місяців сплатити 6 млрд. дол. в рахунок погашення муніципального боргу. Місто урятувало те, що йому на допомогу прийшла влада штату. Було створене спеціальне агентство з метою порятунку міста Нью-Йорк, яке випустило спеціальні облігації, за рахунок яких вдалося залучити необхідні місту грошові кошти [166, с. 33 – 34]. Реорганізація муніципальних боргів, як правило, проводиться шляхом подовження терміну погашення, зниження боргових виплат у найближчому майбутньому, рефінансування боргу через надання нових позик, забезпечених новими податками і скорочення певних видатків. Законодавство не містить положень про можливість продажу активів позичальника і розподілу виручки на користь кредиторів. Лише позичальник може виступати ініціатором процедури банкрутства. Як правило, у випадку

дефолтів муніципалітетів уряди штатів інтенсивно втручаються у їх фіскальні справи і забезпечують урегулювання найбільш проблемних питань [167, 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 року). Деякі положення щодо того, що робити в разі дефолту за муніципальними зобов'язаннями, містяться і в румунському Законі про місцеві публічні фінанси.

Так, наприклад, Угорщина запровадила процедуру банкрутства для місцевих позичальників у 1995 році. Згідно з визначеною процедурою, мер міста зобов'язаний подати до суду спеціальне подання протягом 8 днів після невиконання зобов'язань перед кредиторами. Суд може відхилити подання про банкрутство у випадку, якщо, за оцінкою суду, зобов'язання могли бути виконані за рахунок наявних доходів і активів. В іншому випадку суд оголошує про початок процедури банкрутства і призначає довірену особу. Протягом 8 днів місцева влада зобов'язана сформувати кризовий комітет і протягом 30 днів – підготувати бюджет надзвичайного стану, який забезпечував би фінансування лише необхідних видатків [168].

Загалом, як показує зарубіжний досвід, наявне законодавство про банкрутство органів місцевого самоврядування спрямоване на врегулювання найбільш проблемних питань, що можуть у зв'язку з цим виникнути: мінімізацію ризиків для центрального уряду; розроблення чітких адміністративних і правових процедур для кредиторів, які зазнали втрат; визначення порядку реорганізації і врегулювання боргових вимог кредиторів; попередження муніципальних дефолтів; підтримання належного рівня фінансування надання суспільних благ. Таке законодавство має гарантувати достатній ступінь захисту кредиторів та забезпечувати високий рівень відповідальності позичальників за ефективне використання місцевих запозичень.

Крім держави, досить активною на ринку місцевих запозичень західноєвропейських країн є позиція й комерційних структур – спеціальних фінансово-кредитних інститутів. Саме через посередництво таких інститутів здійснюється більшість місцевих запозичень. Тим самим забезпечується можливість здійснення місцевих запозичень органами місцевого самоврядування невеликих міст. Наприклад, в Італії існує спеціальний Фонд внесків і позик, націлений на фінансування місцевих проектів інфраструктури. До 1989 року це було єдине джерело місцевих запозичень; з 1989 року немає зобов'язання користуватися послугами саме цього Фонду. У свою чергу, в Англії існує Департамент кредитів на громадські роботи, який в 1991 році 78% усіх органів місцевого самоврядування [164, с. 15].

Враховуючи все вищевикладене, зарубіжна практика переконливо свідчить, що місцеві запозичення є одним з оптимальних способів відродження економіки на рівні адміністративно-територіальних одиниць [156, с. 135]. Досвід США та країн Західної Європи демонструє, що, здійснюючи місцеві запозичення, органи місцевого самоврядування виконують покладені на них функції набагато ефективніше.

Незважаючи на наявні ризики та небезпеки, за умови ефективного правового регулювання в зарубіжних країнах місцеві запозичення є важливим інструментом фінансування першочергових суспільних потреб. При цьому місцеві запозичення потрібно направляти виключно на фінансування інвестиційних витрат, оскільки об'єкти муніципальної інфраструктури, які створюються в межах інвестиційних проектів, функціонують протягом десятків років, у зв'язку з чим жителі міста відчувають поліпшення міської інфраструктури, а розподіл витрат відбувається рівномірно між усіма поколіннями жителів.

Досвід зарубіжних країн щодо нормативно-правового регулювання місцевих запозичень свідчить про те, що таке регулювання здійснюється перш за все на рівні законів й деталізується в підзаконних нормативно-правових актах.

У таких нормативно-правових актах знаходить втілення сприятлива податкова політика при здійсненні місцевих запозичень з метою заохочення інвестування коштів у розвиток адміністративно-територіальних одиниць, що водночас надає змогу населенню і юридичним особам зберегти від оподаткування значні суми.

Через нормативно-правові акти встановлюються й обмеження у сфері здійснення запозичень до бюджетів органів місцевого самоврядування, що дає можливість забезпечити в країні дотримання макроекономічної рівноваги, на яку однозначно може вплинути неспроможність виконання органом місцевого самоврядування 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 органів місцевого самоврядування або здійснення місцевих запозичень лише через спеціально створену державою структуру тощо.

Розглянутий зарубіжний досвід також дозволяє нам відмітити й доцільність централізації контрольних функцій при здійсненні місцевих запозичень на загальнодержавному рівні (особливо це важливо для унітарних держав, якою являється й Україна), що включають:

- пріоритет центральних органів влади перед місцевими у прийнятті стратегічних фінансових рішень, а також обов'язкову звітність органів місцевого самоврядування щодо використання грошових коштів, отриманих в результаті здійснення місцевих запозичень;
- прозору процедуру здійснення державного фінансового контролю на всіх стадіях здійснення місцевих запозичень та відповідальність органів місцевого самоврядування, що буде неможливим без належного законодавчого врегулювання процедури банкрутства органів місцевого самоврядування.

Враховуючи вищевикладене, позитивний досвід США, країн Західної

Європи доцільно надалі використати у процесі вдосконалення законодавства України у сфері здійснення місцевих запозичень, в тому числі й при розробці спеціального нормативно-правового акту у цій сфері.

Надаючи характеристику особливостям здійснення місцевих запозичень в країнах Західної Європи, ми не можемо також залишати поза увагою той факт, що розвиток кожної окремої країни Європи, в тому числі й України, відбувається в постійній співпраці і взаємозв'язку з іншими країнами європейського континенту.

Ідеї пан'європеїзму, що довгий час висувалися мислителями впродовж історії Європи, з особливою силою зазвучали після Другої світової війни. У післявоєнний період на континенті з'явилися ціла низка організацій: Рада Європи, НАТО, Західноєвропейський союз.

Перший крок у бік створення сучасного Євросоюзу був зроблений у 1951, коли ФРН, Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Франція, Італія підписали договір про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі (ЕОВС, ECSC — European Coal and Steel Community), метою якого стало об'єднання європейських ресурсів з виробництва сталі й вугілля, у дію даний договір вступив з липня 1952 року. З метою поглиблення економічної інтеграції ті ж шість держав в 1957 заснували Європейське економічне співтовариство (ЄЕС, Спільний ринок) (ЕЕС — European Economic Community) і Європейське співтовариство з атомної енергії (Євратом, Euratom — European Atomic Energy Community).

07 лютого 1992 року був підписаний в місті Маастрихт (Нідерланди) Договір про утворення Європейського союзу (Маастрихтський договір), що набрав чинності 01 листопада 1993 року. Так, метою створення Європейського союзу є утворення економічного союзу (спільна зовнішня економічна політика, спільний ринок послуг, матеріальних благ, капіталу і праці), монетарного і політичного (спільна зовнішня політика) союзу, а також впровадження спільного громадянства [169].

Тут доцільно зазначити, що зовнішні місцеві запозичення, які

здійснюються практично кожною країною Західної Європи, безпосередньо пов’язані з принципом вільного руху капіталу, відображеного у Договорі про утворення Європейського союзу. Зокрема у ч. 1 ст. 56 нової редакції Маастрихтської угоди, попередньо – ст. 73 (b), значиться про те, що заборонено обмежувати рух капіталів між державами – членами та між державами – членами і третіми країнами [169].

14 червня 1996 року була підписана Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським співтовариством та їх державами – членами. Таку Угоду було ратифіковано Законом України N237/94-ВР від 10 листопада 1994 року. Відповідно до ч. 2 ст. 48 Угоди держави – члени та Україна забезпечують вільний рух капіталу, що стосується прямих інвестицій в компанії, що були законним шляхом засновані в своїх країнах. Згідно ж ч. 1 ст. 54 Угоди співробітництво держав – членів Співтовариства та України має на меті встановити сприятливий клімат для інвестицій як внутрішніх, так і іноземних, особливо шляхом поліпшення умов захисту інвестицій, руху капіталу та обміну інформацією про можливість щодо інвестицій [170]. Тобто фактично Угода передбачає взаємну лібералізацію руху інвестицій, яка зокрема полягає у спрощенні процедури випуску боргових зобов’язань [171].

Варто відзначити, що дещо раніше – 27 березня 1992 року, в рамках авторитетної міжнародної організації Ради Європи, до якої Україна приєдналася в листопаді 1995 року, була прийнята Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Про запозичення місцевих і регіональних органів влади» з урахуванням п. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифікована Україною 15 липня 1997 року на підставі Закону № 452/97-ВР): «з метою запозичень капітальних інвестицій місцеві органи влади повинні мати доступ до національного ринку капіталу в межах закону». У рекомендаціях йде мова про те, що для забезпечення вільного руху капіталу в межах держав, місцеві і регіональні органи влади повинні мати доступ до об’єднаних основних єврорінків у межах закону. У зв’язку з цим органи

місцевого самоврядування мають ухвалювати найменш дорогі та менш ризикові рішення для обслуговування їхнього боргу, а необхідність координувати національну грошово-кредитну політику та підтримувати цінову стабільність зумовлює, у свою чергу, запровадження контролю за короткостроковими і довгостроковими борговими зобов'язаннями місцевих і регіональних органів влади. У рекомендаціях також ставиться питання про обов'язковість формулювання чітких умов надання державної допомоги у разі банкрутства місцевих і регіональних органів влади, забезпечення періодичного опублікування інформації щодо стану місцевого та регіонального боргу та здійснення виплат відсотків [172, с. 42].

Водночас одним із важливих завдань сьогодення залишається подальша гармонізація та узгодження чинного українського законодавства в сфері ринку капіталу та підзаконних нормативно-правових актів з європейським законодавством, зокрема з Директивою Європейського парламенту та Ради 2004/39/ЄС (MiFID) «Про ринки фінансових інструментів» від 21 квітня 2004 року [173] (далі – Директива).

Загалом, як визначено Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року №1629-IV, адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, у свою чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього [174].

Директива складається з трьох основних блоків: ліцензування та умови діяльності інвестиційних компаній; регульовані ринки (ліцензування та правозастосування, вимоги до управління, організаційні вимоги, допуск фінансових інструментів до обігу, вимоги щодо прозорості проведення

торгів); компетентні органи влади (призначення та повноваження, співпраця між компетентними органами різних держав). Це питання стало предметом обговорення на круглих столах, у результаті якого Інститутом розвитку фондового ринку Київського національного економічного університету на замовлення Державного агентства України з інвестицій та інновацій був розроблений проект «Стратегії впровадження новітніх фінансових інструментів на ринках капіталу до 2020 року», у межах якого ставиться в короткостроковій перспективі (2009 – 2011 роки) завдання щодо прийняття Закону України «Про місцеві запозичення та місцеві гарантії» з метою врегулювання місцевих запозичень у формі випуску облігацій місцевих позик та підвищення рівня гарантій для інвесторів [175].

На нашу думку, вищевикладене доводить, що акти Європейського союзу та численних міжнародних організацій фактично покликані сприяти виходу кожної окремої країни Європи на загальноєвропейський ринок капіталу з метою здійснення місцевих запозичень, але разом із тим забезпечити, щоб такий вихід був контрольованим та безпечним для інших країн європейського співтовариства.

Не можемо не відзначити й особливу актуальність для нас вивчення досвіду та сучасного стану правового регулювання місцевих запозичень у країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Польщі, Росії, Білорусі, Казахстану). Для України такий досвід має надзвичайно велике значення з декількох причин: по-перше, історично склалося, що становлення інституту місцевих запозичень в державах – членах колишнього Радянського Союзу (Росії, Білорусі, Казахстані) здійснювалося паралельно, а, по-друге, вивченню проблем місцевих запозичень та їх вирішенню в Польщі, Росії, Казахстані, Білорусі з 1991 року присвячувалося більше уваги, ніж в Україні, а тому для українських вчених та практиків аналіз досвіду вказаних країн з цих питань є досить важливим.

Польща вважається країною, в якій достатньо вдало були проведені основні економічні реформи і яка побудувала ефективну систему місцевого

самоврядування. Місцеві запозичення на польському ринку почали застосовуватись приблизно у XIX ст., коли великі міста випускали власні облігації з метою отримання ресурсів на розбудову міської інфраструктури. Випуск місцевої позики у 1990 році та подальша хвиля місцевих запозичень стали можливими завдяки складній економічній ситуації та проведеним законодавчим перетворенням, унаслідок яких місцева влада отримала можливість самостійно складати бюджети і, таким чином, самостійно залучати додаткові кошти для фінансування своїх потреб.

Загалом характерною рисою бюджетного інвестування у Польщі на рівні місцевого самоврядування є відсутність поділу бюджету на поточний бюджет та бюджет розвитку. Водночас механізм бюджетного інвестування побудований таким чином, що стимулює органи місцевого самоврядування до нарощування дохідної бази бюджету та активізації інвестиційної діяльності. Основу цього механізму в частині власних доходів становить правило, за яким «суму коштів, яку можна призначити на розвиток, визначає операційний залишок – різниця між доходами й обов'язковими поточними видатками» [176, с. 160]. За рахунок власних коштів місцевого самоврядування покривається більше ніж 40% його інвестиційних видатків. Хоча в останні роки спостерігається зменшення цього показника внаслідок розвитку фінансового ринку і розширення можливостей формування інвестиційного ресурсу місцевого самоврядування саме за рахунок залучення позикового капіталу шляхом здійснення місцевих запозичень [177, с. 31].

Правове регулювання місцевих запозичень у Польщі здійснюється на загальнодержавному рівні, зокрема у Законі «Про місцеве самоврядування» від 1990р., Законі «Про самоврядування воєводств» від 1998 року, Законі «Про доходи органів місцевого самоврядування» від 1998 року, Законі «Про державне фінансування», Законі «Про регіональне бюджетно-контрольне управління», Законі «Про облігації» тощо.

Спочатку місцеві запозичення здійснювалися переважно великими містами Польщі, зокрема такими, як Варшава, Плоцьк, Бидгощ, Гданськ, Краків, Лодзь, Вроцлав. Але, наприклад, на кінець 1997 року муніципальні облігації випустили вже приблизно 25 великих і середніх міст Польщі [178, с. 95].

Можна виділити ряд характерних рис, притаманних місцевим запозиченням в Польщі.

Перш за все, законодавством Польщі окреслено, що емітент, який є органом місцевого самоврядування, об'єднанням таких суб'єктів чи столичним містом Варшава, зобов'язані визначити мету випуску муніципальних облігацій. Вони не мають права витрачати кошти, отримані в результаті випуску облігацій, на інші цілі [178, с. 95]. Нині метою довгострокових запозичень є отримання грошових ресурсів на фінансування інвестицій у таких сферах: 1) будівництво, модернізація та ремонт доріг; 2) публічний транспорт і комунікаційні інфраструктури; 3) житлове господарство; 4) комунальне господарство та охорона довкілля, у тому числі розбудова санітарної каналізації (ці сфери фінансуються, як правило, і за рахунок коштів Євросоюзу); 5) освіта; 6) охорона здоров'я; 7) культура та мистецтво, фізична культура, туризм і спорт; 8) громадська безпека та протипожежна охорона [179, с. 351, 362]. У свою чергу, короткострокові позики мають бути повернені протягом одного бюджетного року – це є принципово важливим моментом у складанні щорічного бюджету, в якому всі борги мають бути погашені з метою уникнення дефолту, штрафних виплат, додаткових відсотків та т.п. [180]

Варто відзначити й той момент, що держава не надає гарантій інвесторам, за винятком певних випадків, коли проект, що фінансується за рахунок здійснення місцевих запозичень, має загальнодержавне значення.

Окрім законодавчих обмежень, пов'язаних із спрямуванням запозичених коштів на чітко визначені цілі, враховуючи, що економіка Польщі перебуває у стані реформування, у країні відбувається реформа

місцевих фінансів та міжбюджетних відносин, на випуски місцевих запозичень у цій країні накладено низку інших законодавчих обмежень.

По-перше, Закон про державне фінансування обмежує запас і приріст боргу органів місцевого самоврядування. У свою чергу, загальний непогашений борг не повинен перевищувати 60% річних доходів, а фінансові гарантії – 15% річних доходів. Дотепер лише кілька органів місцевого самоврядування перевищили ці ліміти. Разом із тим, не було жодного випадку прямого дефолту органів місцевого самоврядування.

По-друге, існують обмеження права органів місцевого самоврядування брати позики в іноземній валюті. Визначено, що повна вартість боргу повинна бути зазначена в злотих на час виникнення боргу. Спочатку це положення сповільнило здійснення місцевих запозичень органів місцевого самоврядування в будь-якій твердій валюті. Однак згодом Міністерство фінансів видало постанову, у якій було дозволено одержувати запозичення в іншій валюті, якщо вони видавалися міжнародними фінансовими установами або мали рейтинг інвестиційного рівня міжнародного рейтингового агентства.

По-третє, Закон про державне фінансування обмежує права позичання органів місцевого самоврядування принципами позичання національного уряду, як тільки консолідований державний борг перевищує 50% ВВП. Якщо цей поріг перевищений, жоден орган місцевого самоврядування не може брати нову позику, більше процентного співвідношення запланованого річного дефіциту національного уряду до його запланованих річних доходів [181, с. 39].

У свою чергу, податкове законодавство також містить норми, які істотно стримують розвиток ринку місцевих запозичень. Наприклад, відсотки за муніципальними облігаціями, отримані фізичними особами, не підлягають оподаткуванню, а отримані корпоративними юридичними особами — є об’єктом оподаткування. На відсотки за облігаціями, які емітовані комунальними підприємствами, не поширюються податкові пільги. Такі

обмеження не сприяють активному залученню коштів від розміщення місцевих облігацій для фінансування проектів місцевого розвитку [178, с. 95].

Законодавство Польщі також не містить положень, що регулюють процедуру банкрутства органів місцевого самоврядування у випадку невиплати ними боргу. Відсутні й правила щодо того, які види активів органи місцевого самоврядування можуть або не можуть використовуватися в якості забезпечення по місцевим запозиченням.

Нарешті, органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати Міністерству фінансів і Регіональному бюджетно-контрольному управлінню квартальні звіти щодо свого позичання, запасів грошової готівки й будь-яких гарантій, які вони могли видати третім сторонам [181, с. 40].

Крім того, не можна не відзначити, що у Польщі окремі елементи загальної системи управління державним та місцевим боргом видаються неефективними з огляду на можливості місцевого самоврядування щодо формування власного інвестиційного потенціалу за рахунок місцевих запозичень. Перш за все, слід відзначити, що у Польщі відсутнє розмежування державного та місцевого боргу. Натомість існує так званий публічний борг, щодо якого встановлені загальні обмеження. За таких умов при домінуванні частки державного боргу формування місцевого боргу здійснюється за залишковим принципом [177, с. 32].

У **Росії** в пострадянський час перші муніципальні облігації були випущені у Нижньому Новгороді у 1992 році. У тому ж році Міністерством фінансів Росії було зареєстровано ще чотири проспекти емісії місцевих позик. У 1995 році їх було вже близько 100. Бурхливе зростання в наступні роки місцевих запозичень пояснюється двосторонньою зацікавленістю: постійна нестабільність місцевих бюджетів і обмеження кредитних можливостей держави, з одного боку, і можливість захисту доходів інвесторів від інфляції — з іншого [132, с. 77 – 78].

Сьогодні на російському ринку обертаються облігації

Башкортостану, Республіки Карелії, Комі, Ленінградської області, Тверської області, але найбільший інтерес учасники ринку проявляють до позик Москви та Санкт-Петербурга. Саме ці два міста є головними в Росії позичальниками на зовнішньому ринку, хоча першою на нього свого часу вийшла Нижньогородська область. Основою програми муніципальних боргових запозичень в Москві є Концепція управління муніципальним боргом та використання позикових коштів у міському бюджеті. Цю стратегію реалізовано у вигляді цілісної інвестиційно-позикової системи, у рамках якої всі операції із залучення, обслуговування та погашення боргових зобов'язань міста здійснюються єдиними позичальником. Його функції щодо формування і контролю фінансових потоків виконує спеціалізований орган виконавчої влади – Комітет державних запозичень міста Москви. Для організації та забезпечення ефективного функціонування інфраструктури інвестиційно-позикової системи, а також вирішення технологічних завдань у рамках управління державним боргом міста створено спеціалізоване державне унітарне підприємство «Мосфинагентство», яке не має на ринку власних інтересів, і організаційно-правова форма якого дає змогу Уряду Москви здійснювати повний контроль за його діяльністю [182]. Досвід здійснення запозичень містом Москва є надзвичайно цікавим для міст України ще й з тої точки зору, що з практикою здійснення таких місцевих запозичень легко ознайомитися на офіційній інтернет-сторінці зазначеного Комітету: http://www.moscowdebt.ru.

Як свідчить російська практика, місцеві запозичення здійснюються для реалізації різних проектів: житлового будівництва, телефонізації міста, реалізації інфраструктурних проектів, будівництва комерційної нерухомості, кредитування місцевих підприємців.

На цей час основним законодавчим актом, на підставі якого здійснюється регулювання в Росії правових відносин у сфері здійснення місцевих запозичень, є Бюджетний кодекс Російської Федерації (далі – БК

РФ) від 31 липня 1998 року №145 – ФЗ [183].

Науковими проблемами, пов’язаними з місцевими запозиченнями у Російській Федерації займаються, зокрема, вчений-економіст Безсмертна К.Р. [184, с. 55 – 99], та представники юридичної науки – Хімічева Н.І. [89, с. 359], Грачова О.Ю., Соколова Е.Д. [185, с. 96] та ін.

Так, БК РФ (ст. 100) визначає муніципальний борг як сукупність зобов'язань муніципального органу й встановлює, що муніципальний борг повинен бути повністю й беззастережно забезпечений усім майном органу місцевого самоврядування.

Боргові зобов’язання органів місцевого самоврядування Росії можуть існувати виключно у вигляді зобов’язань за:

- муніципальними цінними паперами;
- договорами органів місцевого самоврядування на одержання бюджетних позик і кредитів від бюджетів інших рівнів у межах Російської Федерації;
- кредитами, отриманими органами місцевого самоврядування від кредитних організацій;
- угодами із надання муніципальних гарантій.

Закон забороняє органам місцевого самоврядування використовувати будь-яку іншу форму боргового інструмента.

Таким чином, під муніципальними запозиченнями в Росії розуміються муніципальні позики, які здійснюються шляхом випуску цінних паперів від імені органів місцевого самоврядування, та кредити, залучені у відповідності до положень БК РФ до місцевого бюджету від інших бюджетів бюджетної системи Російської Федерації, а також від кредитних організацій, за якими виникають муніципальні боргові зобов’язання. Право здійснювати місцеві запозичення від імені органів місцевого самоврядування, згідно БК РФ та статуту органу місцевого самоврядування, наділені місцеві адміністрації (ст. 103 БК РФ) [183].

Аналіз БК РФ дає можливість виділити систему кількісних та якісних

обмежень у сфері здійснення місцевих запозичень.

Обмеження за напрямами використання позикових коштів. Незважаючи на вимогу щодо того, що поточні витрати мають фінансуватися тільки з бюджетних доходів (існує непряма заборона на використання позикових коштів з цією метою), органи місцевого самоврядування часто використовують кошти, отримані за рахунок здійснення місцевих запозичень, для здійснення виплат по заробітній платі й фінансування поточного ремонту або на інші некапітальні видатки. Інколи вони змушені це робити через недостатньо продумані дії федеральної влади. Наприклад, щоб виконати федеральну постанову від 06 листопада 2001 року із підвищення заробітної плати співробітникам бюджетного сектору, органи місцевого самоврядування різко скоротили витрати на капітальне будівництво й використали звільнені кошти для виплати заробітної плати [186, с. 336 – 337].

Обмеження на дефіцит бюджету. Дефіцит бюджету суб'єкта Російської Федерації не повинен перевищувати 15% доходів, крім фінансової допомоги з федерального бюджету. Місцевий дефіцит бюджету підлягає більш жорсткому регулюванню, і його дефіцит не повинен перевищувати 10%.

Варто відзначити в такому випадку, що граничний обсяг запозичень суб’єктів Російської Федерації, органів місцевого самоврядування в поточному фінансовому році не повинен перевищувати суму, яка спрямовується в поточному фінансовому році на фінансування дефіциту відповідного бюджету і (або) погашення боргових зобов’язань відповідного бюджету (ст. 106 БК РФ) [183].

Не можемо залишити також поза нашою увагою ще одну цікаву особливість, яка притаманна місцевим запозиченням в Росії. БК РФ зобов’язує органи місцевого самоврядування, які здійснюють місцеві запозичення, вести боргові книги (ст. 121 БК РФ), а також встановлює мінімальний обсяг інформації, який повинен бути включений у боргову книгу щодо кожного запозичення:

- загальна сума боргу суб'єкта Російської Федерації (включаючи гарантії);
- дата запозичення;
- засоби забезпечення виконання зобов'язань;
- інформація про виконання зазначених зобов'язань повністю або частково [183].

Інформація боргової книги може накопичуватися й зберігатися в електронній формі, у документарній формі або з використанням обох способів. У республіці Марій Ел і Вологодській області використовується тільки електронна форма ведення боргової книги. У Брянській області й Санкт-Петербурзі використовується тільки документарна форма [186, с. 338].

Правове регулювання здійснення місцевих запозичень в **Республіці Казахстан**, як і в Російській Федерації, здійснюється на підставі Бюджетного кодексу Республіки Казахстан (далі – БК РК) від 04 грудня 2008 року №95 – IV [187].

Ст. 199 БК РК визначено, що запозичення Уряду Республіки Казахстан і місцевих виконавчих органів – це гарантоване державою запозичення, яке здійснюється відповідно до бюджетного законодавства Республіки Казахстан. Так, запозичення місцевих виконавчих органів областей, міст республіканського значення, столиці здійснюються у вигляді отримання позик від Уряду Республіки Казахстан та випуску місцевими виконавчими органами міста республіканського значення, столиці державних цінних паперів для обігу на внутрішньому ринку з метою фінансування дефіциту бюджету міста республіканського значення, столиці [187].

Отже, особливістю здійснення місцевих запозичень у Казахстані є те, що й на внутрішньому ринку вони здійснюються лише місцевими виконавчими органами областей, міст республіканського значення та столиці. Крім того, законодавчо визначеним спрямування коштів, отриманим від здійснення місцевих запозичень, є виключно фінансування дефіциту бюджету.

Слід також відмітити, що на місцеві виконавчі органи в Казахстані покладені зобов'язання з погашення та обслуговування їх боргу, які забезпечуються за рахунок коштів місцевого бюджету. Уряд Республіки Казахстан і місцеві виконавчі органи не відповідають за зобов'язаннями один одного. При цьому обсяг витрат на погашення та обслуговування боргу місцевого виконавчого органу не повинен перевищувати розмір, що дорівнює 10% від доходів місцевого бюджету на відповідний фінансовий рік (ст. 210 БК РК) [187].

Правове регулювання здійснення запозичень до місцевих бюджетів у **Республіці Білорусь** відбувається відповідно до Бюджетного кодексу Республіки Білорусь (далі – БК РБ) від 16 липня 2008 року № 412-З [188]. Згідно із ст. 52 БК РБ право здійснювати запозичення належить Республіці Білорусь, Уряду Республіки Білорусь, органам місцевого самоврядування і самоуправління та резидентам Республіки Білорусь під гарантії Уряду Республіки Білорусь. Здійснення запозичень місцевими бюджетами допускається виключно у формі бюджетних кредитів із бюджетів вищого рівня і випуску цінних паперів. Надання банками кредитів місцевим виконавчим та розпорядчим органам не допускається [188].

БК РБ також містить окрему норму (ст. 65), присвячену боргу органів місцевого самоврядування і самоуправління. Борг органів місцевого самоврядування та самоуправління повністю забезпечується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету або іншим майном, яке знаходиться у власності адміністративно-територіальної одиниці. Саме виходячи з фактичного розміру боргу органів місцевого самоврядування і самоуправління на кінець попереднього фінансового року, розміру заборгованості, яка очікується в поточному фінансовому році, та графіку погашення боргових зобов'язань на наступний рік, визначаються граничні обсяги запозичень органів місцевого самоврядування та самоуправління і гарантії, що надаються місцевими виконавчими і розпорядчими органами. Граничний розмір боргу органів місцевого самоврядування і самоуправління

на наступний фінансовий рік встановлюється рішенням місцевої ради депутатів про бюджет на наступний фінансовий рік і не може перевищувати 30% запланованого річного об'єму доходів бюджету без урахування міжбюджетних трансфертів, отримуваних від інших бюджетів. У разі перевищення граничного розміру боргу органів місцевого самоврядування і самоуправління здійснення запозичень та надання гарантій органами місцевого самоврядування і самоуправління не допускається, окрім запозичень у бюджетів вищого рівня на покриття тимчасових касових розривів в рамках поточного фінансового року [188].

Основне спрямування коштів, одержаних шляхом здійснення місцевих запозичень в Республіці Білорусь, є реалізація інвестиційних проектів та програм місцевого бюджету.

Отже, проведений аналіз досвіду правового регулювання місцевих запозичень у країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Польщі, Росії, Білорусі та Казахстану) дозволяє нам визначити ряд характерних рис, що їм притаманні:

1) правове регулювання місцевих запозичень у таких країнах здійснюється на законодавчому рівні, як правило, у межах Бюджетного кодексу (Росія, Казахстан, Білорусь), або в межах законодавства про місцеве самоврядування (Польща), а також на підставі інших нормативно-правових актів. Недоліком у цій ситуації залишається, як і в Україні, відсутність спеціальних нормативно-правових актів у сфері здійснення місцевих запозичень;
2) слід звернути увагу на відсутність у зазначених країнах законодавства про банкрутство органів місцевого самоврядування, у випадку невиконання ним взятих на себе зобов'язань при здійсненні місцевих запозичень, що є характерним і для України;
3) проблемним питанням у деяких проаналізованих країнах Центральної та Східної Європи (наприклад, у Російській Федерації,

Республіці Казахстан), як до недавнього часу і в Україні, залишається питання цільового використання коштів, отриманих у результаті місцевих запозичень, а саме спрямування їх в капіталомісткі проекти місцевого значення, а не для покриття дефіциту місцевого бюджету (виключно таке спрямування місцевих запозичень визначено в Республіці Казахстан), і лише потім для фінансування функціональних повноважень органів місцевого самоврядування.

Разом із тим досвід колишніх пострадянських країн дозволяє нам також виокремити ряд позитивних моментів, на які треба звернути увагу при роботі над удосконалення правового регулювання місцевих запозичень у нашій країні. Серед них, наприклад, досвід Російської Федерації щодо відкритого доступу до інформації із здійснення місцевих запозичень (практика боргових книг, передбачена БК РФ).

Вищевикладене дозволяє зробити висновок про те, що практика місцевих запозичень у країнах Центральної та Східної Європи підтверджує свою життєздатність та ефективність, але у порівнянні, наприклад, із аналогічним досвідом країн Західної Європи місцеві запозичення в постсоціалістичних країнах залишаються все ж менш прибутковими та більш ризиковими перш за все через відсутність належного правового регулювання.

2.3 Стан правового регулювання суспільних відносин у сфері місцевих запозичень в Україні

Історичний та зарубіжний досвід переконливо свідчать про те, що здатність органів місцевого самоврядування здійснювати місцеві запозичення має надзвичайно велике значення для фінансування потреб місцевих бюджетів. Попри це, в Україні досі не розроблений достатньо чіткий та

зрозумілий правовий механізм, що одночасно забезпечував би і ефективність залучення фінансових ресурсів шляхом здійснення місцевих запозичень, і належний контроль за цим процесом.

На сьогодні правове регулювання місцевих запозичень в Україні здійснюється в актах бюджетного законодавства, законодавства про місцеве самоврядування, законодавства про цінні папери. Однак зазначені акти містять низку прогалин і непослідовностей. Водночас, як свідчить практика місцевих запозичень, навіть в умовах відсутності єдиного спеціального нормативно-правового акта, який би регулював відносини в цій сфері, такий ринок динамічно розвивається як шляхом розширення кола емітентів, так і збільшення обсягу емісій, кількості укладених кредитних договорів. Саме тому розробка та удосконалення нормативно-правової бази з питань місцевих запозичень у найближчому майбутньому є одним із важливих напрямків розвитку вітчизняного законодавства.

Так, діюча в Україні система нормативно-правових актів в сфері здійснення місцевих запозичень включає:

- Конституцію України [1];
- міжнародно-правові акти, згода на обов‘язковість яких надана Верховною Радою України;
- Бюджетний кодекс України [5];
- Цивільний кодекс України [189];
- Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [52], «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» [190], «Про цінні папери та фондовий ринок» [148];
- Указ Президента України №655/98 від 18 червня 1998 року «Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування» [141];
- Постанову Кабінету Міністрів України №110 від 16 лютого 2011 року «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» [56];

- Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку №414 від 07 жовтня 2003 року «Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик» [150];
- рішення про запозичення міських рад та Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Як проголошено у ст. 7 Конституції України, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Матеріальною і 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, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (ст. ст. 140, 142 Конституції України) [1].

Ст. 9 Конституції України та ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року №1906-IV також передбачено, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. При цьому, якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [1; 191].

Таким міжнародним договором є Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ратифікована Законом України №452/97-ВР від 15 липня 1997 року, де визначено, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх

повноважень. Зокрема для здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону (ст. 9) [49].

Саме Бюджетним кодексом України визначаються базові критерії, за якими міста мають право на отримання позикового капіталу.

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 15 БКУ до джерел фінансування бюджету належать зокрема кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень [5].

П. 33 ч. 1 ст. 2 БКУ встановлено, що місцеве запозичення – це операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету [5].

Місцеві запозичення можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, крім випадку взяття позики на покриття тимчасових касових розривів. Слід відзначити, що процес отримання Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчими органами відповідних місцевих рад за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної місцевої ради позик на покриття тимчасових касових розривів (на відміну від процесу здійснення місцевих запозичень) знайшов правове регулювання на рівні ст. 73 БКУ, Постанови Кабінету Міністрів України №1204 від 29 грудня 2010 року «Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів», Наказу Міністерства фінансів України №627 від 09 серпня 2002 року «Порядок отримання та погашення позик на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевого бюджету, у фінансових установах» [5; 192; 193].

У ст. 16 БКУ запропоновано поділ місцевих запозичень на місцеві внутрішні запозичення та місцеві зовнішні запозичення. Місцеві внутрішні запозичення мають право здійснювати Верховна Рада АРК та міські ради.

При цьому місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст і виключно з чисельністю населення понад триста тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень [5]. Таких міст станом на квітень 2011 року, за офіційними даними Державного комітету статистики України, вісімнадцять. Це міста Київ, Харків, Дніпропетровськ, Одеса, Донецьк, Запоріжжя, Львів, Кривий Ріг, Миколаїв, Маріуполь, Луганськ, Макіївка, Вінниця, Сімферополь, Севастополь, Херсон, Полтава, Чернігів [194].

Варто звернути увагу на те, що вказане положення зазнало змін порівняно з раніше чинною редакцією ч. 2 ст. 16 БКУ 2001 року, де правом здійснювати зовнішні місцеві запозичення були наділені лише міські ради міст з чисельністю населення понад вісімсот тисяч мешканців за офіційними даними державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення запозичень [54]. Зважаючи на численні рекомендації наукової громадськості та практиків, законодавець вніс відповідні зміни в БКУ 2010 року, а також надав можливість всім міським радам з 01 січня 2011 року здійснювати місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій [5].

Місцеві зовнішні запозичення, на думку В.М. Падалки, мають одну значну перевагу в порівнянні з місцевими внутрішніми запозиченнями: здійснення зовнішніх запозичень поліпшує імідж міста, а також підвищує інвестиційну привабливість його підприємств, адже якщо на фінансовому ринку обертаються облігації певного міста, то потенційні інвестори вже знають, що зроблено кредитну оцінку міста, присвоєно кредитний рейтинг, вся важлива інформація про нього є перевіреною й доступною, тому вони можуть вкладати кошти [195]. Таким чином, здійснення місцевих запозичень сприяє не тільки потенційним доходам міста, а й можливостям для всіх суб’єктів підприємницької діяльності вийти на зовнішній ринок, отримати інвестиції для розвитку своєї структури.

Проблемою до недавнього часу залишалося те, що законодавець,

визначивши в Бюджетному кодексі України право на здійснення місцевих зовнішніх запозичень, не визначив їхньої форми, – адже в Законі України «Про цінні папери і фондову біржу» №1201-XII від 18 червня 1991 року було відсутнє поняття облігацій зовнішніх місцевих позик [147]. Лише в Законі України «Про цінні папери та фондовий ринок» №3480-IV від 23 лютого 2006 року (ст. 9) до облігацій місцевих позик віднесено облігації внутрішніх та зовнішніх місцевих позик [148].

Загалом право ВР АРК та міських рад на здійснення місцевих запозичень знайшло відображення в ст. ст. 26, 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» №280/97-ВР від 21 травня 1997 року, ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженої Законом України №350-XIV від 23 грудня 1998 року та ст. 9 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» №90/98-ВР від 10 лютого 1998 року.

Згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про прийняття рішення щодо місцевих запозичень. Рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування можуть здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України (ч. 1 ст. 70 зазначеного Закону). Органи місцевого самоврядування також можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснювати розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, встановлених Бюджетним кодексом України та іншими законами України (ч. 2 ст. 70 зазначеного Закону) [52].

У відповідності до п. 9 ч. 2 ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженої Законом України №350-XIV від 23 грудня 1998 року, до компетенції ВР АРК відноситься за пропозицією Ради міністрів Автономної Республіки Крим прийняття рішень про випуск місцевих позик [196].

Ч. 2 ст. 9 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» передбачено віднесення прийняття рішення щодо випуску місцевих позик до відання Верховної Ради Автономної Республіки Крим [190].

Особливості здійснення місцевих запозичень визначені у ст. 74 БКУ. Так, місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об’єктів довготривалого користування або об’єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст [5].

Ці положення БКУ кореспондуються з положеннями ст. 71 БКУ, відповідно до якої надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів включають місцеві запозичення, здійснені у порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України [5].

Місцеві бюджети можуть складатись із загального та спеціального фондів (ст. 13 БКУ), розподіл на які у разі необхідності визначається законом про Державний бюджет України. До спеціального фонду бюджету входить бюджет розвитку. Розуміння бюджету розвитку як доходів і видатків місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази, запропоноване в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У ст. 71 БКУ визначені складові доходів та витрат бюджету розвитку, як складової частини спеціального фонду місцевих бюджетів [5].

Ч. 3 ст. 71 БКУ також встановлено, що капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на: 1) соціально-економічний розвиток регіонів; 2) виконання інвестиційних програм (проектів); 3) будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; 4) будівництво газопроводів і газифікацію

населених пунктів; 5) будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; 6) збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; 7) будівництво та розвиток мережі метрополітенів; 8) придбання вагонів для комунального електротранспорту; 9) розвиток дорожнього господарства; 10) придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; 11) комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів; 12) інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням. Отже, місцеві запозичення, потрапляючи до бюджету розвитку, можуть бути використані саме на визначені вище цілі.

Варто також відзначити, що положення БКУ від 08 липня 2010 року в частині напрямків використання місцевих запозичень, визначених в ч. 1 ст. 74 БКУ, є новелою, порівняно з положеннями БКУ від 21 червня 2001 року.

Згідно зі ст. 74 БКУ обсяг та умови здійснення місцевих запозичень погоджуються з Міністерством фінансів України [5] (далі – Мінфін). Мінфін також здійснює реєстрацію місцевих запозичень та місцевих гарантій. Така реєстрація відбувається у межах Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій.

Так, відповідно до ч. 4 ст. 18 БКУ зі змінами, внесеними 07 липня 2011 року, Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій є інформаційною системою, що містить відомості про здійснені місцеві запозичення та надані місцеві гарантії.

Загалом, заборона здійснення місцевих запозичень без погодження з Мінфіном вперше знайшла закріплення на нормативно-правовому рівні в Указі Президента України №655/98 від 18 червня 1998 року «Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування» [141]. Така ситуація була пов’язана з невдалим досвідом здійснення місцевих запозичень в окремих містах України, зокрема місті Одеса, що відповідно призвело до необхідності

посилення контролю за виконанням боргових зобов'язань, взятих органами місцевого самоврядування в результаті здійснення місцевих запозичень.

З урахуванням вищевикладеного, відзначимо, що існуюча в Україні система нормативно-правового регулювання місцевих запозичень накладає ряд обмежень фінансово-економічного характеру на розміри та спрямованість місцевих запозичень, зобов'язує, як вже з'ясовано, погоджувати здійснення місцевих запозичень з Мінфіном та реєструвати випуск облігацій у Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку, запроваджує ведення загального реєстру місцевих запозичень.

Функціонування місцевих запозичень зумовлює формування відповідного місцевого боргу Автономної Республіки Крим та територіальних громад міст, які здійснюють запозичення. Місцевий борг – це загальна суми боргових зобов'язань АРК чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення (п. 35 ч. 1 ст. 2 БКУ) [5]. Варто відзначити той факт, що у БКУ від 21 червня 2001 року було відсутнє визначення місцевого боргу, а використовувався лише термін «державний борг», і в межах нього – «борг АРК чи борг місцевого самоврядування» [54]. Разом із цим, на той час визначення місцевого боргу наводилося в межах і Постанови КМУ №207 від 24 лютого 2003 року «Про затвердження Порядку здійснення запозичень місцевих бюджетів», яка втратила чинність.

Так, при здійсненні місцевих запозичень видатки на обслуговування місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету (ч. 5 ст. 74 БКУ). Видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10 відсотків видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу (ч. 6 ст. 74 БКУ) [5]. У цьому контексті цілковито правильним є зауваження О.А. Музики-Стефанчук стосовно того, що ні в БКУ, ні в іншому нормативно-правовому акті не

зазначається обмеження розміру місцевого боргу та не враховано те, що видатки загального фонду бюджету одного міста можуть у декілька разів перевищувати такі видатки в бюджеті іншого міста. Таким чином, міста з розвинутою потужною промисловістю та міста, які не мають такого потенціалу, поставлено в однакові умови щодо можливості запозичувати кошти в межах зазначених 10% [157, с. 30]. Наприклад, загальний фонд бюджету м. Києва сягає 2 млрд. грн., а таких міст, як Дніпропетровськ, Одеса та Донецьк, – 300 – 500 млн. грн. щорічно. Отже, на обслуговування боргів Київ може витрачати щороку 200 млн. грн., що трохи менше, ніж загальний фонд бюджету м. Дніпропетровськ [197, с. 19].

Новелою БКУ від 08 липня 2010 року (зміни внесені 07 липня 2011 року) є поява ч. 3 ст. 18 в такій редакції: «Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу (без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200 відсотків (для міста Києва – 400 відсотків) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до частини четвертої статті 21 цього Кодексу» [5]. Незважаючи на це, на численних «круглих столах», зокрема організованих Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень, відзначається доцільність встановлення обмеження обсягу місцевого боргу шляхом внесення змін до ч. 3 ст. 18 БКУ з метою забезпечення відповідності можливостей бюджету прийнятим зобов’язанням з погашення та обслуговування боргу [198].

При цьому, ч. 7 ст. 74 БКУ вказує на те що, якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів із його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини

позичальника, Верховна Рада АРК, відповідна міська рада не мають право здійснювати нові місцеві запозичення протягом п’яти наступних років [5].

Більш детальне правове регулювання правового механізму здійснення місцевих запозичень здійснено Постановою КМУ №110 від 16 лютого 2011 року, якою затверджено Порядок здійснення місцевих запозичень [56] (далі – Порядок).

Перш за все, Порядком визначена процедура погодження Мінфіном здійснення запозичення (реструктуризації боргових зобов’язань), яка, на нашу думку, включає такі три основні етапи:

1) направлення Мінфіну письмового повідомлення про очікуване запозичення Верховною Радою АРК чи міською радою з пакетом документів, куди входять, зокрема проект рішення про запозичення (реструктуризацію боргових зобов’язань), інформація про поточний стан виконання зобов’язань із погашення місцевого боргу, а також про стан розрахунків за місцевим боргом за п’ять років, що передують року, в якому приймається рішення, копію звіту про виконання бюджету АРК чи міського бюджету (звіт про фінансовий стан (баланс) та звіт про виконання місцевих бюджетів (зведена форма) за рік, що передує року, в якому приймається рішення про запозичення (реструктуризацію боргових зобов'язань), відомості про рейтингову оцінку облігацій, яка визначається уповноваженими Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку рейтинговими агентствами або визнаними нею міжнародними рейтинговими агентствами тощо;

2) розгляд Мінфіном письмового повідомлення про очікуване запозичення з доданими документами та проведення перевірки можливості здійснення такого запозичення;

3) прийняття рішення Мінфіном про погодження обсягу та умов здійснення запозичення (реструктуризації боргових зобов’язань), або про вмотивовану відмову в здійсненні запозичення, що доводиться до відома Верховної Ради АРК чи міської ради.

У подальшому Верховна Рада АРК та міські ради зобов'язані подавати до Мінфіну інформацію про здійснені запозичення шляхом надсилання завіреної копії договору позики (кредитного договору) у 10-денний строк з моменту його підписання або інформації про здійснення платежів за запозиченням у 10-денний строк з моменту їх здійснення.

Незважаючи на вищевикладене, чинне законодавство України містить норму про те, що держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями АРК і територіальних громад (ч. 4 ст. 74 БКУ), а погодження Мінфіном обсягу та умов здійснення запозичення не є гарантією виконання Верховною Радою АРК чи міською радою зобов'язань за запозиченням або підтвердженням платоспроможності (п. 8 Порядку).

Порядком також визначені основні форми здійснення місцевих запозичень. Запозичення може здійснюватися у формі:

- укладення договорів позики (кредитних договорів);
- випуску облігацій місцевих позик.

За кордоном запозичення робляться, як правило, шляхом випуску облігацій. Фактично облігації – найдешевший вид позик. У світі випуск зовнішніх муніципальних облігацій – це звичайна й поширена практика.

Разом з цим, для країн Європейського Союзу, хоч і менш популярною, але все ж поширеною формою здійснення місцевих запозичень, є кредит. Так, у Польщі на цей час існує два типи кредитів, доступних для органів місцевого самоврядування: 1) комерційні кредити, джерелом яких є банківська система (приблизно 30% всіх отриманих кредитів); 2) некомерційні (привілейовані) кредити, джерелом яких виступають спеціалізовані державні фонди, некомерційні організації тощо (70% отриманих кредитів) [159].

В Україні склалася аналогічна ситуація щодо популярності здійснення місцевих запозичень саме у формі випуску облігацій місцевих позик. На користь вибору такої форми можна віднести такі позитивні риси, властиві облігаціям:

1) зниження вартості запозичень;
2) відсутність негативних перерозподільчих ефектів;
3) фінансування інвестиційних проектів;
4) сприяння міжнародному руху капіталів;
5) сприяння трансформації заощаджень населення в інвестиції [199, с. 38 – 41].

Випуск облігацій місцевої позики дозволяє залучити до відповідного місцевого бюджету фінансові ресурси на більш вигідних умовах, ніж шляхом укладення кредитних договорів. Крім того, менший інтерес до такої форми здійснення запозичення, як укладення договорів позики (кредитних договорів), обумовлений необхідністю забезпечення такого договору заставою або гарантією.

Можливість випуску облігацій місцевої позики органами місцевого самоврядування передбачається Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок» [148].

Порядок здійснення емісії, обігу облігацій внутрішніх місцевих позик, реєстрації в Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку випуску облігацій, звіту про результати розміщення облігацій та скасування реєстрації випуску облігацій врегульований Положенням про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, затвердженим рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 07 жовтня 2003 року №414 [150]. Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів» від 30 жовтня 1996 року (ст. 7), Указом Президента України №1063/2011 від 23 листопада 2011 року «Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку» на Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку покладено завдання зі здійснення державного регулювання та контролю за випуском і обігом цінних паперів та їх похідних на території України, до яких зокрема належать облігації місцевих позик [149; 200].

Останнім джерелом, яким представлена система нормативно-правового

регулювання місцевих запозичень, є рішення міських рад та Верховної Ради АРК про запозичення. Так, рішення Верховної Ради АРК чи міської ради про здійснення запозичення має містити відомості про: 1) мету запозичення; 2) форму здійснення запозичення; 3) істотні умови запозичення (вид, розмір, валюта, строк, відсотки за користування запозиченнями та строки їх сплати, а також розмір основної суми боргу). Зміни до рішення Верховної Ради АРК чи міської ради про здійснення запозичення можуть вноситися виключно за письмовою згодою кредитора (кредиторів), якщо інше не передбачено умовами запозичення або законодавством (п. п. 4 – 5 Порядку) [56].

Хотілося б також відзначити, що рішенням про здійснення запозичення у формі отримання кредиту надається згода Верховної Ради АРК чи міської ради на укладення кредитного договору уповноваженим органом (підприємством), і вказується розмір, валюта, термін, на який здійснюється запозичення, а також мета запозичення.

Рішенням про здійснення запозичення у формі розміщення (випуску) облігацій затверджуються умови випуску, якими визначаються загальний обсяг випуску, номінальна вартість однієї облігації, валюта, в якій деномінуються облігації, термін виплати та розмір доходу, термін погашення, мета запозичення, інші істотні умови запозичення (розділ 5 «Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик») [150].

Отже, проведений нами аналіз системи нормативно-правового регулювання інституту місцевих запозичень дозволяє стверджувати те, що базовим законодавчим актом, на підставі якого здійснюється правове регулювання здійснення місцевих запозичень в Україні, на сьогодні залишається БКУ. Саме БКУ визначає вихідні умови для здійснення місцевих запозичень, деталізація яких вже відбувається на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

Визначальною рисою системи нормативно-правового регулювання інституту місцевих запозичень в Україні є те, що вона носить обмежувальний характер. Такі обмеження стосуються як розміру та спрямованості місцевих

запозичень, так і необхідності погодження їх обсягу та умов із Мінфіном.

Не можна залишити поза нашою увагою й той факт, що невирішеним на цей час залишається питання щодо прийняття спеціального законодавчого акта у сфері здійснення місцевих запозичень.

Слід відзначити, що 6 жовтня 2004 року прес-центром Мінфіну на Урядовому порталі було повідомлено про розпочату розробку проекту Закону України «Про місцеві запозичення і місцеві гарантії» (далі – проект Закону) в рамках спільного зі Світовим банком проекту «Фонд муніципального розвитку України» (Програма розвитку муніципального кредитного ринку) [201].

3 березня 2006 року Департаментом співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями Мінфіну на офіційній сторінці Мінфіну було розміщено проект вказаного Закону для ознайомлення та направлення пропозицій і зауважень до нього в строк до 6 квітня 2006 року [69]. Але на даний час жодних кроків, окрім громадського обговорення зазначеного проекту Закону, зроблено не було, – проект на розгляд до Парламенту поданий не був.

Необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання відносин, пов’язаних із здійсненням місцевих запозичень, відмічається і в Концепції реформування місцевих бюджетів, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України №308-р від 23 травня 2007 року (далі – Концепція). Як визначено в Концепції, метою реформування місцевих бюджетів є зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток та поліпшення добробуту громадян України [202].

На виконання Концепції Наказом Міністерства фінансів України №973 від 27 серпня 2007 року було затверджено План заходів із реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів. Так, Концепцією передбачається перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць

шляхом виконання ряду завдань, одним із яких є посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів. Для виконання зазначеного завдання Планом заходів з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів передбачено, серед інших заходів, удосконалення процедури здійснення місцевих запозичень із метою забезпечення ефективності механізму фінансування органами місцевого самоврядування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку [203].

Справді, на цей час місцеві запозичення здатні вирішувати багато проблем регіонів, а отже, й наші проблеми, як мешканців. Наприклад, проблеми комунальних підприємств, забезпечення міста водою, теплопостачання, питання енергозабезпечення, транспортні проблеми тощо. Нині кожна міська рада може самостійно здійснювати запозичення, а це означає, що потенційно місцеві запозичення є величезним сегментом фінансового ринку.

Саме тому, першочерговим кроком із удосконалення нормативно-правової бази у сфері здійснення місцевих запозичень повинно бути прийняття спеціального законодавчого акта у цій сфері, що має стати рамковим законом, у якому буде врегульований весь комплекс питань, пов’язаних із здійсненням в Україні місцевих запозичень. Результати очевидні: місцеві бюджети отримають більш дешевші ресурси, а органи місцевого самоврядування будуть забезпечені доступом до міжнародних ринків запозичень.

Висновки до розділу 2

1. Виділено такі етапи становлення інституту місцевих запозичень в Україні:

I етап (VII ст. – початок XIX ст.) – етап зародження уявлення про місцеві запозичення та їх становлення, що відбувається в контексті формування основ кредитної справи та виникнення і розвитку місцевого самоврядування, початкові форми якого пов’язують із формуванням основ магдебурзького права.

II етап (друга половина XIX ст. – початок XX ст.) – етап розквіту інституту місцевих запозичень, або дореволюційний етап місцевих запозичень. Є одним із найбільш показових етапів у плані накопиченого досвіду. Незважаючи на безумовно позитивний вплив практики місцевих запозичень на розвиток міст в окреслений період, варто відзначити, що інститут місцевих запозичень в дореволюційний час все ж був розвинений недостатньо, та не зміг досягти рівня розвитку більшості зарубіжних держав.

III етап (з 1917 року і по 1991 рік) – етап згортання місцевих запозичень, або радянський період.

IV етап (з 1991 року і по сьогодні) – етап, що формується в умовах незалежної України, та в межах якого фактично заново відбувається становлення інституту місцевих запозичень. Крім того, в межах запропонованого IV етапу варто виділити декілька проміжних стадій, серед яких:

1995–1997 рр. – міста України активно розпочинають вдаватися до можливості здійснення місцевих запозичень. Цей період відзначається появою перших нормативно-правових актів з питань місцевих запозичень.

1998–2001 рр. – спад активності вітчизняного ринку місцевих запозичень. Насамперед це пов’язують із оголошенням дефолту за випущеними в Одесі облігаціями 1997 року.

2001 р. – і по теперішній час – новий етап розвитку місцевих запозичень, пов’язується з прийняттям 2001 року Бюджетного кодексу України. До практики здійснення місцевих запозичень в окреслений період вже вдаються більше 25 міських рад України.

2. Обставини дореволюційних часів, які свого часу спонукали до практики здійснення місцевих запозичень, повторюються в Україні 90-х років, адже саме хронічні дефіцити бюджетів всіх рівнів, при нестачі «живих грошей» і тотальних неплатежах, стимулювали відродження інтересу до інституту місцевих запозичень. Тому не слід залишати поза увагою при удосконаленні чинного законодавства України в сфері здійснення місцевих запозичень уроків минулого: 1) максимальної ефективності використання органами місцевого самоврядування коштів, отриманих у результаті запозичень, що можливо при дотриманні умови їх виключно інвестиційного та цільового спрямування; 2) здійснення місцевих запозичень не повинно, з одного боку, бути безконтрольним, з іншого боку, державна політика має бути спрямована на заохочення та контроль здійснення запозичень до місцевих бюджетів.

3. Позитивний досвід США, країн Західної Європи також доцільно використати у подальшому в процесі вдосконалення законодавства України у сфері місцевих запозичень, зокрема закріпити механізм сприятливої податкової політики при здійсненні місцевих запозичень (як по відношенню до фізичних, так і юридичних осіб); запровадити прозору процедуру банкрутства органів місцевого самоврядування в разі неспроможності виконання ними взятих на себе зобов’язань за здійсненими місцевими запозиченнями; створити за участю держави структуру з метою забезпечення як підтримки сфери здійснення місцевих запозичень, доступу до неї, так і регулюючого та контролюючого впливу за практикою місцевих запозичень.

4. Правове регулювання місцевих запозичень у країнах Центральної та Східної Європи (Польщі, Російській Федерації, Казахстані, Білорусі) – найближчих сусідів України відзначається певними спільними рисами з

нашою державою у правовому регулювання в зазначеній сфері: по-перше, рівень такого регулювання є законодавчим (Бюджетний кодекс, законодавство про місцеве самоврядування тощо), і ці країни, як і Україна, потерпають через відсутність спеціального нормативно-правового акту у сфері здійснення місцевих запозичень; по-друге, правовою прогалиною залишається відсутність у таких державах законодавства про банкрутство органів місцевого самоврядування у випадку невиконання ним взятих на себе зобов'язань при здійсненні місцевих запозичень, що є характерним і для України; по-третє, проблемним питанням в деяких проаналізованих країнах (наприклад, у Російській Федерації, Республіці Казахстан), як до недавнього часу і в Україні, залишається цільове використання коштів, отриманих в результаті здійснення місцевих запозичень.

5. Система нормативно-правових актів в сфері здійснення місцевих запозичень в Україні складається з Конституції України, міжнародно-правових договорів, Бюджетного кодексу України, інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, рішень міських рад та Верховної Ради Автономної Республіки Крим про запозичення.

6. Визначальною рисою нормативно-правового регулювання інституту місцевих запозичень в Україні є те, що воно носить обмежувальний характер. Такі обмеження стосуються як розміру та спрямованості місцевих запозичень, необхідності погодження їх обсягу та умов у Міністерстві фінансів України, реєстрації випуску облігацій місцевої позики у Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку, так і запровадження ведення загального реєстру місцевих запозичень.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ І ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ В УКРАЇНІ ТА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В ЦІЙ СФЕРІ

3.1 Державний контроль в сфері здійснення місцевих запозичень

Проведене нами в попередніх розділах дослідження свідчить про те, що механізм правового регулювання місцевих запозичень буде неповноцінним без здійснення належного державного контролю на всіх стадіях процесу здійснення місцевого запозичення.

У науці державного управління під контролем розглядається основний засіб забезпечення законності й дисципліни в різних галузях господарства [204, с. 58]. Загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти [100, с. 351]. Контроль – одна з основних функцій управління, вона є заключною стадією управлінського процесу. Нерідко контроль характеризується і як принцип управління, і як його метод. Головне полягає в тому, що контроль – постійно діючий фактор управління, не пов'язаний виключно з перевіркою виконання управлінських рішень [205, с. 81].

Держава є одним із головних суб’єктів здійснення контрольної функції у суспільстві. Адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності й дисципліни [100, с. 351]. Призначення державного контролю полягає в тому, що держава через певні

організаційні форми і структури створює систему контролю, нагляду, перевірки виконання чинних норм і правил, усунення та недопущення відхилень від визначених параметрів. Контроль є елементом державної влади, а контрольні відносини носять владний характер [206, с. 30].

Контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина. Водночас як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Тому контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійне явище або як складову частину інших видів діяльності держави та функції її органів [100, с. 351].

Вважаємо за доцільне погодитися з позицією С.О. Шохіна щодо того, що в реальній дійсності не існує контролю взагалі, а є контроль конкретного змісту та форми, тобто адміністративний, технічний, господарський, а також фінансовий та інші [207, с. 47].

У науковій літературі пропонується різне трактування поняття «фінансовий контроль», зокрема як комплексної категорії, у якій поєднуються два його види: державний і недержавний; виділення окремо державного фінансового контролю, формування нової категорії «публічний фінансовий контроль». Існування багатьох визначень фінансового контролю можна пояснити загальною методологічною основою визначення понять, що застосовуються в будь-якій сфері знань [208, с. 43]. Фінансовий контроль, будучи покликаним забезпечувати законність і фінансову дисципліну, з урахуванням об’єктивного характеру фінансів є обов’язково умовою функціонування фінансової системи. Отже, фінансовий контроль – це діяльність державних органів і недержавних організацій, самих господарюючих суб’єктів чи їх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів [208, с. 43].

У свою чергу, бюджетний контроль може розглядатися, по-перше, як вид спеціального державного контролю, по-друге, як різновид державного

фінансового контролю. Слід погодитися з позицією О.П. Гетманець, що в сучасних суспільних відносинах в Україні контроль у бюджетному процесі потрібен для постійного суворого дотримання бюджетного законодавства, запобігання бюджетним порушенням, зміцнення бюджетної дисципліни як умови якісного виконання учасниками бюджетної діяльності та посадовими особами своїх зобов'язань [209, с. 25].

На думку О.П. Гетманець, під бюджетним контролем слід розуміти комплексну та цілеспрямовану систему економіко-правових заходів уповноважених контролюючих суб'єктів, спрямовану на забезпечення законності та ефективності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження бюджетів, виконання, внесення змін і прийняття звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України [210, с. 39].

Бюджетний кодекс України фактично пронизують положення, які вказують на невідворотність бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу – від складання проектів бюджетів до підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. Так, зокрема, у ст. 1 БКУ визначено: «Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства» [5].

З метою з'ясування особливостей контролю за здійсненням місцевих запозичень, вважаємо за необхідне, перш за все, виділити стадії процесу здійснення місцевого запозичення. Так, процесу здійснення місцевого запозичення притаманне послідовне проходження таких стадій:

1) підготовча стадія, на якій:

- визначається мета здійснення місцевого запозичення;
- проводиться економічний і фінансовий аналіз проекту;
- визначаються джерела погашення позики;

- здійснюється аналіз стану фінансового ринку;
- визначаються інші (правові, економічні) аспекти очікуваного запозичення, зокрема визначається форма здійснення запозичення, інші істотні умови запозичення;

2) підготовка проекту рішення про запозичення та направлення його з іншими необхідними документами Міністерству фінансів України для погодження;
3) у разі погодження Міністерством фінансів України обсягу та умов здійснення запозичення Верховна Рада Автономної Республіки Крим чи міська рада приймають рішення про отримання кредиту чи випуск облігацій місцевої позики;
4) отримання кредиту/первинне розміщення облігацій місцевої позики та їх обіг на вторинному ринку (купівля, продаж), і, як результат цього отримання, – спрямування грошових коштів до бюджету розвитку місцевого бюджету;
5) цільове використання залучених коштів на реалізацію затверджених ВР АРК, міською радою інвестиційних проектів;
6) обслуговування та погашення місцевого боргу.

І.Б. Заверуха, аналізуючи правовідносини місцевих запозичень, вказує на те, що законодавство не визначило механізм державного фінансового контролю за дотриманням чинного законодавства під час отримання позик та ефективністю їхнього використання [74, с. 193].

Погоджуючись загалом із цими твердженнями, зауважимо таке. Відповідно до ст. ст. 69, 71 БКУ місцеві запозичення є надходженнями бюджету розвитку місцевих бюджетів, тобто доходами спеціального фонду місцевих бюджетів. У такому випадку грошові кошти, отримані в результаті здійснення місцевого запозичення, потрапляючи до бюджету розвитку місцевих бюджетів, у подальшому стають частиною місцевих бюджетів. А отже, починаючи з четвертої стадії, процес здійснення місцевого запозичення «зливається» з бюджетним процесом, оскільки процес надходження

грошових коштів до бюджету розвитку місцевого бюджету, використання запозичених коштів та погашення місцевого боргу повністю поглинається процесом виконання місцевого бюджету та розгляду і затвердження звіту про його виконання.

У ст. 2 Бюджетного кодексу України під бюджетним процесом розуміється регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [5].

У ст. 19 БКУ визначено такі стадії бюджетного процесу:

1) складання проектів бюджетів;

2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;

3) виконання бюджету, у тому числі у разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцевий бюджет;

4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [5].

Слід відзначити, що тісний зв'язок бюджетного процесу та процесу здійснення місцевого запозичення можна прослідкувати і на інших стадіях останнього. На підтвердження цього висновку можна навести такі аргументи.

Складанню проектів місцевих бюджетів передує велика аналітична робота фінансових органів усіх рівнів. Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період, а всі ці органи зобов’язані надавати Міністерству фінансів України необхідну інформацію для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників. Вони зобов’язані також подати ці розрахунки і Верховній Раді України (Комітету Верховної Ради України з питань бюджету) для перевірки їх достовірності (ст. 75 БКУ).

Серед іншого, разом з проектом рішення про місцевий бюджет, що

підлягає розгляду на сесії Верховної Ради АРК, відповідної місцевої ради, а попередньому схваленню Радою міністрів АРК, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради, подаються показники видатків, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення інвестиційних проектів, що враховані в бюджеті, у разі якщо їх реалізація триватиме довше, ніж один бюджетний період. Депутати місцевих рад повинні ознайомитися з переліком інвестиційних програм на наступний бюджетний період і на три наступні бюджетні періоди, тобто практично це п'ятирічний план інвестицій [211, с. 212]. Крім того, з проектом рішення про місцевий бюджет подається також й інформація щодо погашення місцевого боргу, обсягів та умов місцевих запозичень (ст. 76 БКУ).

Отже, і підготовча стадія процесу здійснення місцевого запозичення відбувається фактично в рамках першої стадії бюджетного процесу – складання проекту бюджету, адже прийняття рішення про необхідність у здійсненні місцевого запозичення безумовно відбувається як наслідок з'ясування на стадії складання проекту місцевого бюджету потреби у фінансуванні того чи іншого інвестиційного проекту.

Друга та третя стадії процесу здійснення місцевого запозичення мають місце вже після прийняття відповідного рішення про затвердження бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету на відповідний рік із дефіцитом виключно у частині бюджету розвитку. І хоча ці стадії не відбуваються безпосередньо в рамках бюджетного процесу, для них є притаманним постійний контроль за дотриманням бюджетного законодавства, перш за все, з боку Мінфіну.

Враховуючи вищевикладене, можемо стверджувати про одну характерну особливість контролю за здійсненням місцевого запозичення. Справді, на теперішній час відсутній спеціальний правовий механізм державного фінансового контролю за процесом здійснення місцевих запозичень, і в цій частині ми погоджуємося з позицією І.Б. Заверухи. Але разом із тим, ми приходимо до висновку, що процес здійснення місцевих

запозичень є складовою бюджетного процесу, у зв'язку з чим процедура здійснення місцевих запозичень супроводжуються бюджетним контролем із боку системи органів, які згідно з БКУ наділені контрольними повноваженнями за дотриманням бюджетного законодавства. Серед таких органів: Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські голови (в разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені), Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, фінансові органи місцевих державних адміністрацій, Державна казначейська служба України та її територіальні органи, Державна фінансова інспекція України та її територіальні органи, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Саме Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) наділене основними контрольними повноваженнями у сфері здійснення місцевих запозичень. Здійснюючи такий контроль, Мінфін діє на підставі Конституції України, Бюджетного кодексу України, Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Указом Президента України №446/2011 від 08 квітня 2011 року, Порядку здійснення місцевих запозичень, затвердженого Постановою КМУ №110 від 16 лютого 2011 року [1; 5; 212; 56].

Так, відповідно до ст. 111 БКУ Мінфін здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України [5].

Місцеві фінансові органи здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів. До них відносяться фінансові управління та відділи місцевих державних адміністрацій, а також Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим.

Згідно з Положенням про Міністерство фінансів України, затвердженим Указом Президента України №446/2011 від 08 квітня 2011

року, Мінфін є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів тощо [212].

Мінфін, відповідно до покладених на нього завдань, погоджує обсяги та умови здійснення місцевих запозичень, здійснює реєстрацію місцевих запозичень і місцевих гарантій. Мінфін для виконання покладених на нього завдань має право на отримання інформації від органів місцевого самоврядування, Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій про здійснені запозичення, у тому числі від розміщення облігацій місцевих позик, та надходження від укладених договорів про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах (п. 4 Положення про Міністерство фінансів України) [212].

На підготовчій стадії здійснення місцевого запозичення саме місцевими фінансовими органами проводиться велика аналітична робота щодо визначення ряду показників, які згодом знаходять відображення в рішенні про місцевий бюджет і відіграють основну роль при прийнятті рішення про запозичення та визначенні його мети (фінансування конкретного інвестиційного проекту). Після прийняття рішення про затвердження бюджету АРК чи міського бюджету на відповідний рік відбувається погодження обсягу та умов здійснення запозичення (реструктуризації боргових зобов’язань) Мінфіном, що є обов’язковою умовою для прийняття рішення про запозичення. У разі невідповідності прийнятого міською радою рішення про запозичення умовам такого запозичення, погодженим Мінфіном, Міністерство звертається в установленому порядку до суду для

визнання його недійсним (п. 10 Порядку здійснення місцевих запозичень) [56]. Подальше виконання місцевих бюджетів, контроль за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету, здійснюють місцеві фінансові органи. ВР АРК та міські ради також звітують перед Мінфіном про здійснені запозичення шляхом надання інформації про здійснення платежів за запозиченнями.

Разом із тим, слід відзначити, що повноваження Мінфіну у процесі здійснення місцевого запозичення залишаються досить суперечливими. Адже, з одного боку, отримання погодження Мінфіну обсягу та умови здійснення запозичення є фактично основною і єдиною умовою для здійснення місцевого запозичення. Незважаючи на це, з іншого боку, воно не є гарантією виконання ВР АРК чи міською радою зобов'язань за запозиченням.

Як вірно відмічає О.А. Музика-Стефанчук, аби Міністерство не гальмувало процес запозичення, його зобов'язали протягом 20 робочих днів після отримання інформації та документів, розглянути їх, провести перевірку поданих розрахунків та прийняти відповідне рішення [157, с. 31]. Проте, в разі потреби Мінфін має право одержувати у встановленому порядку додаткову інформацію, тобто процес підготовки погодження та прийняття відповідного рішення може тривати досить довго, що є значною правовою прогалиною.

Крім того, Мінфін фактично не наділений жодними контрольними повноваженнями в сфері здійснення місцевих запозичень після прийняття рішення про запозичення, окрім загальних положень про звітування Мінфіну ВР АРК та міськими радами про здійснення платежів за запозиченнями.

Отже, існуюча процедура погодження місцевого запозичення Мінфіном створює умови для прийняття суб'єктивних і необґрунтованих рішень, вимагає значних втрат часу і ресурсів, та фактично позбавлена сенсу, адже не є гарантією виконання ВР АРК чи міськими радами зобов'язань за

запозиченням або підтвердженням платоспроможності, таким чином, перешкоджаючи нормальному розвитку кредитних відносин на місцевому рівні.

З огляду на наявність кількісних обмежень на суму запозичень і відсутність гарантій державних органів влади за місцевими запозиченнями, необхідність збереження процедури погодження обсягу та умов здійснення запозичення викликає великі сумніви.

Ми вважаємо, що вказана процедура погодження Мінфіном обсягу та умов здійснення запозичення повинна бути замінена повідомленням про відповідність рішення про запозичення вимогам бюджетного законодавства з чіткою регламентацію строків його отримання та строків витребування Мінфіном в разі необхідності додаткової інформації, встановленням виключного переліку підстав для прийняття рішення про невідповідність місцевого запозичення вимогам бюджетного законодавства, шляхом внесення відповідних змін до ст. 74 БКУ та п. 7 Порядку здійснення місцевих запозичень, затвердженого Постановою КМУ від 16 лютого 2011 року №110.

Існують також законодавчі пропозиції щодо скасування процедури погодження місцевих запозичень і заміни її процедурою реєстрації [168], які, на нашу думку, також є прийнятними. Реєстрація спростить процедуру випуску місцевих запозичень і зробить її більш прозорою. Реєстрація має забезпечити відповідність умов випуску місцевих позик вимогам законодавства України в частині видів і обсягів запозичень, цільового використання запозичених коштів, адекватності застави місцевих позик і процедур врегулювання банкрутства. Таким чином, проходження реєстрації має гарантувати законність місцевих запозичень. При виконанні всіх вимог законодавства України реєстрація має здійснюватися автоматично, без додаткових погоджень з будь-якими державними органами.

Контрольними повноваженнями у сфері здійснення місцевих запозичень, зокрема на стадії виконання місцевих бюджетів та розгляду і затвердження звітів про їх виконання, наділена Державна казначейська

служба України. Відповідно до ст. 112 БКУ до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за: 1) веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності; 2) бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету; 3) відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; 4) відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); 5) відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням [5].

Указом Президента України №460/2011 від 13 квітня 2011 року затверджене Положення про Державну казначейську службу України, згідно з яким Державна казначейська служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Мінфін. Державна казначейська служба України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів [213].

В Україні існує казначейська система виконання бюджетів. Відповідно до наказу Державного казначейства України №205 від 04 листопада 2002 року «Про затвердження порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» казначейське обслуговування коштів місцевих бюджетів здійснюється органами Державної казначейської служби України (п. 2.1.) [214].

Державна казначейська служба України та її територіальні органи займають також центральне місце в організації подання бюджетної звітності.

Вони ведуть облік усіх операцій, зобов'язань, коштів бюджетних установ і організацій, приймають їх звіти, зводять їх, узагальнюють і систематизують, після чого складають і надають звітність відповідним місцевим фінансовим органам, Міністерству фінансів АРК, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчим органам відповідних місцевих рад (ст. 80 БКУ) [5].

Слід також відзначити те, що обов'язковою умовою здійснення місцевих запозичень є виключно цільове спрямування залучених коштів на реалізацію затверджених радою інвестиційних проектів, що мають відповідне технічне обґрунтування, терміни окупності або визначені джерела відшкодування коштів. У контексті цього надзвичайно великого значення набувають також контрольні повноваження Державної фінансової інспекції у сфері здійснення місцевого запозичення.

Звертаємо увагу, що Державну фінансову інспекцію України утворено у результаті реорганізації Головного контрольно-ревізійного управління України відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» №1085/2010 від 09 грудня 2010 року [215].

Контрольні повноваження органів Державної фінансової інспекції України знайшли відображення, зокрема в ст. 113 БКУ. Зокрема у цій статті встановлено, що до повноважень органів державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за: 1) цільовим та ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудиту); 2) цільовим використаннями і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії; 3) достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників тощо. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, щомісячно надає Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та

центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства [5].

Указом Президента України №499/2011 від 23 квітня 2011 року було затверджено Положення про Державну фінансову інспекцію України. Державна фінансова інспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України, що входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю. Так, серед завдань, що покладені на Державну фінансову інспекцію України, варто відзначити такі, як контроль за цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів, контроль за цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії [216].

Контрольними повноваженнями у сфері здійснення місцевих запозичень, безперечно, наділені й ВР АРК та відповідні місцеві ради. Так, згідно зі ст. 114 БКУ ВР АРК та відповідні місцеві ради у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють: 1) контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет; 2) інші повноваження, передбачені цим Кодексом, законом про Державний бюджет України та рішенням про місцевий бюджет [5].

Саме ВР АРК та місцевими радами здійснюється підготовка проекту рішення про запозичення, його направлення для погодження до Мінфіну та подальше схвалення після прийняття рішення про затвердження бюджету АРК чи міського бюджету на відповідний рік. Крім того, в разі необхідності відповідними радами приймається рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет, а також затверджується звіт про виконання бюджету або приймається інше рішення з цього приводу.

Важливе значення також має бюджетний контроль, що здійснюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними

адміністраціями та виконавчими органами міських рад у сфері здійснення місцевих запозичень. Контрольні повноваження вказаних органів врегульовані ст. ст. 78, 115 БКУ, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» №586-XIV від 09 квітня 1999 року, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5; 217; 52].

Так, згідно з ч. 1 ст. 78 БКУ саме Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови (в разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів.

У свою чергу, у зв'язку з тим, що однією з форм запозичення є випуск облігацій місцевої позики в системі органів, які наділені контрольними повноваження у сфері здійснення місцевого запозичення, окреме місце посідає Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Саме цей державний колегіальний орган, будучи підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України, забезпечує державне регулювання ринку цінних паперів (ст. ст. 5,6 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів» №448/96-ВР від 30 жовтня 1996 року). Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, діючи через її центральний апарат і територіальні органи, виконує, серед інших завдань, формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку та функціонування ринку цінних паперів, у тому числі облігацій місцевої позики, та їх похідних в Україні, контроль за випуском і обігом цінних паперів та їх похідних на території України, сприяння адаптації національного ринку цінних паперів до міжнародних стандартів (ст. 7 Закону) [149].

Таким чином, вищевикладене дозволяє нам зробити висновок про те, що на цей час відсутній спеціальний правовий механізм державного фінансового контролю за дотриманням чинного законодавства під час здійснення місцевих запозичень та ефективністю їхнього використання. Але разом з тим, ми приходимо до висновків, що процес здійснення місцевих

запозичень є складовою бюджетного процесу, а в результаті цього процедура здійснення місцевих запозичень супроводжуються державним контролем із боку системи органів, які згідно з БКУ наділені контрольними повноваженнями за дотриманням бюджетного законодавства.

Отже, процес здійснення місцевого запозичення на всіх стадіях супроводжується державним контролем із боку цілої системи органів державної влади та місцевого самоврядування. Так, особливе місце у здійсненні державного контролю за місцевими запозиченнями відведено саме Міністерству фінансів України. Незважаючи на те, що погодження обсягу та умов здійснення запозичення є основною умовою для місцевого запозичення, однак це не є гарантією виконання Верховною Радою АРК чи міською радою зобов'язань за запозиченням або підтвердженням платоспроможності. У зв'язку з цим, на нашу думку, для уточнення повноважень Міністерства фінансів України необхідно внести зміни до ст. 74 Бюджетного кодексу України, п. 7 Порядку здійснення місцевих запозичень, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 110, замінивши процедуру погодження Мінфіном обсягу та умов здійснення запозичення на процедуру отримання повідомлення про відповідність рішення про запозичення вимогам бюджетного законодавства або реєстрації місцевого запозичення з чіткою регламентацією їх термінів, визначивши вичерпний перелік підстав для прийняття рішення про невідповідність місцевого запозичення вимогам бюджетного законодавства (для відмови в реєстрації місцевого запозичення).

3.2 Шляхи вирішення проблем правового регулювання місцевих запозичень в Україні

На сьогодні в Україні практика місцевих запозичень залишається неоднорідною, що пов'язано з цілим рядом причин, в тому числі й таких, які

мають не правовий характер:

- складною фінансово-економічною ситуацією в країні, яка зумовила недовіру з боку населення до державних і місцевих органів влади;
- недостатнім рівнем розвитку інфраструктури, слабким кадровим, матеріально-технічним та інформаційним забезпеченням ринку муніципальних цінних паперів.

Разом із тим, поміж таких причин, нас найбільше цікавлять проблеми правового регулювання місцевих запозичень, виявлення та врегулювання яких шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства України, надасть можливість створити дієвий правовий механізм місцевих запозичень в Україні.

Створення правового механізму місцевих запозичень в Україні, на нашу думку, не повинно обмежуватися лише внесенням змін до бюджетного законодавства, податкового законодавства, законодавства про місцеве самоврядування та законодавства про цінні папери, безпосередньо яким на даний час представлена система нормативно-правового регулювання інституту місцевих запозичень, адже, крім вищевикладеного, в Україні існує нагальна потреба у прийнятті спеціального нормативно-правового акту в сфері здійснення місцевих запозичень.

Отже, серед недоліків нормативно-правового регулювання інституту місцевих запозичень в Україні, які потребують вирішення, можна виділити такі:

1. Потребують узгодження положення ст. 16 Бюджетного кодексу України та ст. 26, ч. 1 ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині визначення суб’єктного складу правовідносин у сфері здійснення місцевих запозичень.

Так, ч. 1 ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує на те, що Рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування можуть здійснювати місцеві запозичення. Згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на

пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про прийняття рішення щодо місцевих запозичень [52]. Тоді як у ст. 16 БКУ чітко встановлено, що місцеві внутрішні запозичення мають право здійснювати виключно ВР АРК та міські ради, а місцеві зовнішні запозичення – лише міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень [5].

2. Надзвичайно важливе значення також для забезпечення прозорості та ефективності використання коштів, одержаних внаслідок здійснення місцевих запозичень, матиме більш активне впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, завдяки чому отримані кошти будуть використовуватись у вигляді бюджетних програм за спеціальним фондом.

Уперше програмно-цільовий метод у бюджетному процесі було запроваджено в середині минулого сторіччя. Зараз деякі країни світу, як-то: США, Канада та Держави – Члени Європейського Союзу – активно використовують програмно-цільовий метод під час складання і виконання бюджету. Реалізація Україною курсу на інтеграцію до Європейського Союзу потребує адаптації як фінансової системи України, так і процедур формування бюджету, зокрема до вимог законодавства ЄС в цій сфері.

Перехід до впровадження програмно-цільового методу складання бюджету відбувся у 2002 році на підставі Бюджетного кодексу України (ст. ст. 20, 21), розпорядження Кабінету Міністрів України №538-р від 14 вересня 2002 року «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі», наказів Міністерства фінансів України №574 від 14 грудня 2001 року «Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі в бюджетному процесі», №621 від 08 серпня 2002 року «Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання

бюджетних програм», №1098 від 29 грудня 2002 року «Про паспорти бюджетних програм» [5; 218; 219; 220; 221].

Згідно зі ст. 2 БКУ програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Цей підхід до бюджетного процесу передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають здійснюватися на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку держави. Кожен керівник органів влади чи бюджетної установи повинен замислюватись над тим, як витратити кошти з кращим результатом і меншими затратами згідно із пріоритетами державної політики чи рішеннями територіальної громади. Проте поки що цей метод швидше розвивався на технічному рівні [209, с. 222].

Саме у зв’язку з цим з 1 жовтня 2008 року Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (далі – ІБСЕД) було розпочато реалізацію проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи» (MFSI) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Головна мета проекту полягає в підсиленні спроможності міст щодо планування та фінансування проектів місцевого розвитку, зокрема з покращення комунальної інфраструктури, шляхом збільшення власних фінансових ресурсів та залучення альтернативних джерел фінансування місцевого розвитку [222].

На місцевому рівні проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи» постійно здійснює роботу над подальшим запровадженням програмно-цільового методу бюджетування. Експерти ІБСЕД у співпраці зі Міністерством фінансів України працюють над розробкою методології та проведення навчань щодо запровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджету для працівників фінансових органів на базі чотирьох пілотних областей, згідно з Наказом Міністерства фінансів №1172 від 22 вересня 2008 року «Про основні підходи до запровадження

програмно-цільового методу складання та виконання бюджету» [223].

Ст. 20 БКУ на сьогодні містить загальні положення про можливість застосування програмно-цільового методу на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради).

13 травня 2011 року Верховна Рада України схвалила своєю постановою №3358-VI Основні напрямки бюджетної політики на 2012 рік. Цим документом передбачено, що реалізація бюджетної політики у 2012 році у сфері підтримки регіонального економічного зростання здійснюватиметься шляхом застосування програмно-цільового методу під час складання та виконання місцевих бюджетів у пілотних регіонах [224]. Привабливість цього методу саме у сфері здійснення місцевих запозичень полягає в тому, що він дає можливість порівняти ефективність здійснення видатків із реальною вартістю запозичень, а отже, дає змогу обґрунтувати доцільність їх здійснення [18, с. 165].

Саме тому, на нашу думку, обов’язкове впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів у всіх регіонах України, а не лише в пілотних регіонах, потребує внесення відповідних змін до ст. 20 БКУ.

Крім того, зважаючи на тісний зв'язок місцевих запозичень та коштів, які спрямовані на інвестиційні цілі, набуває актуальності й питання середньострокового бюджетного планування. Загалом здійснення планування на середньострокову перспективу, що дає можливість реалізувати стратегію розвитку держави чи адміністративно-територіальної одиниці, характерне для застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Без складання середньострокових бюджетів (на 3 – 5 років) складніше забезпечити управління інвестиційними проектами, які потребують багаторічного фінансування, а отже, і здійснювати управління місцевим боргом.

3. Потребує удосконалення на законодавчому рівні визначення

поняття «місцевий борг», а також особливості його обслуговування.

Як правильно відзначає І.Б. Заверуха, вивчаючи правові аспекти розмежування державного та муніципального боргу в Україні, в основу категорії місцевого боргу закладають принцип тимчасового залучення (позичання) органами місцевого самоврядування фінансових ресурсів із наступним їхнім поверненням та сплатою винагороди за користування ними, тобто кредитні відносини. Разом з тим, виникає питання, чи винятково суми місцевих запозичень та інших пов'язаних з ними платежів є зворотною стороною категорії «борг»? На думку вченого, у широкому розумінні муніципальний борг можна трактувати як загальну суму заборгованості органу місцевого самоврядування за борговими зобов'язаннями, що виникають унаслідок здійснення запозичень та сум бюджетних асигнувань, перерахованих із порушенням строків чи у неповному обсязі, а також суми компенсації за несвоєчасну чи неповну виплату суми платежу юридичним та фізичним особам, що визнані відповідною радою і зафіксовані у бюджеті [74, с. 189 – 190].

Ч. 6 ст. 74 БКУ встановлено, що видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10 відсотків видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу [5]. Разом з цим, є потреба у врахуванні на законодавчому рівні того, що видатки загального фонду бюджету одного міста України можуть у декілька разів перевищувати такі видатки в бюджеті іншого міста. У такому випадку міста з більш розвинутою потужною промисловістю та міста, які не мають такого потенціалу, не будуть поставлені в однакові умови щодо можливості запозичувати кошти в межах зазначених 10 відсотків.

Отже, є необхідність внести зміни до ст. 74 БКУ щодо встановлення особливостей обслуговування місцевого боргу залежно від потенціалу міст України.

Дискусійним на цей час також залишається питання в частині підвищення встановлених 10% видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду на обслуговування місцевого боргу до 15% і більше з метою підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування в цій сфері, адже ступінь їх фінансової незалежності й відповідальності залишається все ж низьким [168]. Вважаємо, що запропоновані збільшення обмежень є занадто суворими та перевищують відповідні показники інших країн в декілька разів.

4. Є необхідність у запровадженні податкових пільг стосовно фізичних та юридичних осіб-резидентів – власників облігацій місцевих позик.

Зарубіжна практика здійснення місцевих запозичень доводить, що податкова політика держави заохочує інвестування коштів у розвиток адміністративно-територіальних одиниць, водночас дозволяючи населенню і юридичним особам зберегти від оподаткування значні суми. Зокрема в попередньому розділі нами зазначалося, що в США в усіх без винятку штатах прийняті відповідні законодавчі акти, згідно з якими власники облігацій місцевих позик мають податкові пільги. Відомі й інші форми пільг – надання пріоритетної участі в приватизації підприємств комунальної власності та негрошове погашення облігацій, що включає в себе погашення акціями приватизованих підприємств, нерухомістю, землею тощо [225, с. 339].

На противагу цьому, у чинному законодавстві України відсутні будь-які податкові пільги для власників облігацій місцевих позик. Можна відзначити лише єдину норму Податкового кодексу України №2755-VI від 02 грудня 2010 року, яка створює сприятливу податкову політику, але виключно для нерезидентів, які придбали облігації місцевої позики.

Так, згідно з п. 160.4. ст. 160 Податкового кодексу України, не підлягають оподаткуванню доходи, отримані нерезидентами у вигляді процентів або доходу (дисконту) на державні цінні папери або облігації місцевих позик, або боргові цінні папери, виконання зобов'язань за якими

забезпечено державними або місцевими гарантіями, продані або розміщені нерезидентам за межами території України через уповноважених агентів-нерезидентів, або процентів, сплачених нерезидентам за отримані державою або до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету позики (кредити або зовнішні запозичення), які відображаються в Державному бюджеті України або місцевих бюджетах чи кошторисі Національного банку України, або за кредити (позики), які отримані суб'єктами господарювання та виконання яких забезпечено державними або місцевими гарантіями [226].

Разом із тим відзначимо, що в 1994 – 1997 р.р. відповідно до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» №334/94-ВР від 28 грудня 1994 року (включно до прийняття його в новій редакції 22 травня 1997 року) не вважалися об'єктом оподаткування проценти, нараховані на державні скарбничі зобов'язання (державні скарбничі бони і державні скарбничі векселі), а також на облігації державних і місцевих позик (підпункт 3.4.3. пункту 3.4. статті 3 Закону). Але вже в редакції зазначеного Закону від 18 листопада 1997 року №639/97-ВР з’явився пункт 22.16 ст. 22, згідно з яким оподаткування доходів, одержаних від володіння державними цінними паперами і облігаціями місцевих позик, проводиться по державних цінних паперах і облігаціях місцевих позик, що придбані платником податку після набрання чинності цим Законом [227]. У зв’язку з цим у Листі Державної податкової адміністрації України №57 від 21 березня 2011 року «Довідник №57 пільг, наданих чинним законодавством по сплаті податків та зборів станом на 01.04.2011» визначено, що звільняються від оподаткування доходи, одержані від володіння державними цінними паперами і облігаціями місцевих позик, придбаними до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» №639/97-ВР від 18 листопада 1997 року [228].

Дохід же громадян у вигляді відсотків, що нараховуються на облігації місцевих позик, підлягав оподаткуванню, як відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» №13-92 від 26

грудня 1992 року і Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» №889-IV від 22 травня 2003 року, які втратили чинність, так згідно з Податковим кодексом України [226; 229; 230].

Враховуючи вищевикладене, вважаємо за необхідне внесення відповідних змін до ст. 154 та п. 170.4. ст. 170 Податкового кодексу України стосовно звільнення від оподаткування доходів як підприємств, так і фізичних осіб, одержаних від розміщення облігацій місцевих позик, що в свою чергу буде сприяти широкому залученню до інвестування у муніципальні цінні папери вітчизняних інвесторів.

5. Також ми хотіли б зупинитися на окремих правових проблемах, на які натрапляють органи місцевого самоврядування при здійсненні місцевих зовнішніх запозичень.

Як відомо, сьогодні органам місцевого самоврядування бракує власних ресурсів для реалізації проектів інфраструктурного розвитку. Частка капітальних видатків місцевих бюджетів з 13,3 % на кінець 2008 року знизилася до 6,5 % за підсумками дев'яти місяців 2010 року. При цьому доступ органів місцевого самоврядування до ресурсів комерційних банків є обмеженим через значні розміри середньозваженої ставки за кредитами у національній валюті (близько 14%). З огляду на це, суттєво підвищується потреба в зовнішніх запозиченнях від міжнародних фінансових організацій та установ. Порівняно з умовами вітчизняних комерційних кредиторів, вартість запозичень від іноземних кредиторів є істотно нижчою, а терміни запозичення довшими. Таким чином, у сучасних реаліях запозичення від міжнародних фінансових організацій та іноземних державних фінансових установ є чи не єдиним реальним джерелом фінансування міських проектів інфраструктурного розвитку [231].

Крім того, відповідно до Меморандуму між Україною та Міжнародним валютним фондом щодо економічної та фінансової політики, пріоритетом держави є скорочення загального дефіциту сектору державного управління на 3,5% – у 2011 році та на 2,5 % – у 2012 році, що також

передбачає обмеження дефіциту місцевих бюджетів. Після підписання Меморандуму Мінфін практично повністю припинив погодження місцевих запозичень, за винятком окремих проектів, пов'язаних з Євро-2012 (правове регулювання відбувається відповідно до постанов Кабінету Міністрів України №357 від 14 квітня 2010 року «Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» та №936 від 12 жовтня 2010 року «Питання здійснення запозичень для фінансування проектів у рамках виконання завдань і заходів, передбачених Державною цільовою програмою підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу») [232; 233]. Такі дії Мінфіну вже призвели зокрема до згортання проектів з енергозбереження у містах Острозі та Рівному. Аналогічна ситуація склалась і в інших містах України [231].

У контексті вищевикладеного, й справді БКУ від 08 липня 2010 року, що набрав чинності з 01 січня 2011 року, з урахуванням змін внесених 07 липня 2011 року, дещо пом'якшив законодавчі обмеження щодо залучення позикових ресурсів органами місцевого самоврядування на зовнішніх ринках капіталу. Зокрема, починаючи з 2011 року, як ми вже зазначали, місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради без обмежень. Разом із цим, усі інші місцеві зовнішні запозичення можуть здійснюватися міськими радами міст з чисельністю населення понад 300 тис. жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень, тобто цей поріг у порівнянні з БКУ від 21 червня 2001 року понижено з 800 тис. жителів до 500 тис. жителів (станом на 01 січня 2011 року), а з 07 липня 2011 року до 300 тис. жителів, що, на нашу думку, на цей час залишається значною перешкодою на шляху розвитку місцевих зовнішніх запозичень.

Ми підтримуємо позицію Асоціації міст України та Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень щодо необхідності наділення

правом здійснювати місцеві зовнішні запозичення не лише міських рад міст, а також міст – обласних центрів, з чисельністю населення понад двісті тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень [231; 234; 235]. Вважаємо за необхідне в цій частині внести відповідні зміни до ч. 3 ст. 16 БКУ, виклавши її в такій редакції: «Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст та міст-обласних центрів з чисельністю населення понад двісті тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень».

Запропоновані законодавчі зміни дозволять суттєво збільшити кількість інвестиційних проектів, які реалізуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, що особливо актуально в умовах обмеженості фінансових ресурсів внаслідок фінансово-економічної кризи.

6. При цьому слід зауважити, що наявність обмежень за кількістю жителів є не єдиною перешкодою для українських міст щодо здійснення місцевих зовнішніх запозичень.

Варто зважати, що, як правило, інтерес для іноземного інвестора мають емісії цінних паперів обсягом не нижче 50 млн. доларів США. На сьогодні навіть не всі обласні центри мають достатню бюджетну забезпеченість для обслуговування та погашення такої позики, що разом із валютними ризиками істотно підвищує ризик невиконання зобов'язань. Передумовами для збільшення числа міст, які віддадуть перевагу зовнішньому ринку запозичень є, перш за все: посилення матеріально-фінансової основи органів місцевого самоврядування та системи регулювання міжбюджетних відносин, тобто фактори, які сприяють підвищенню конкурентоспроможності місцевих органів влади, а отже, зниженню вартості залучення ними позикових коштів.

Крім того, що стосується випуску облігацій зовнішньої місцевої позики, то набуття чинності у 2006 році Закону України «Про цінні папери та

фондовий ринок» та прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» надало можливість органам місцевого самоврядування розміщувати боргові цінні папери на зовнішніх ринках капіталу.

Але внаслідок того, що механізм реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку облігацій зовнішніх місцевих позик, як це передбачено Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок», ще не визначений, не розроблене і не затверджене рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку Положення про випуску облігацій зовнішніх місцевих позик, така форма набуття боргу органами місцевого самоврядування наразі поширення не набула. На сьогодні зовнішніми місцевими позиками користуються лише міста Київ та Одеса. При цьому розповсюдження набули лише такі форми здійснення зовнішніх місцевих запозичень, як залучення синдикованого кредиту або укладення кредитної угоди з іноземним банком, кредит за якою фінансується за рахунок коштів, що надійдуть від випуску іноземним кредитором від імені позичальника цінних паперів на міжнародних ринках капіталу (LPN) [236].

Враховуючи вищевикладене, з метою активізації в інших містах України можливості розміщення боргових цінних паперів на зовнішніх ринках капіталу потребує нагального прийняття Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку Положення про випуск облігацій зовнішніх місцевих позик.

7. Зарубіжна практика також доводить, що здійснення місцевих запозичень неможливе без наявності в законодавстві гарантій достатнього ступеня захисту кредиторів та високого рівня відповідальності позичальників за ефективне використання позик і надання суспільних благ у повному обсязі.

Наприклад, законодавством США, Угорщини, Латвії належним чином врегульовані питання, пов’язані з неплатоспроможністю позичальника – органу місцевого самоврядування, які поширюються на: попередження

муніципальних дефолтів, розробку чітких адміністративних і правових процедур для кредиторів, які зазнали втрат, визначення порядку реорганізації і врегулювання боргових вимог кредиторів, мінімізацію ризиків для центрального уряду, підтримання належного рівня фінансування надання суспільних благ [168].

На нашу думку, визначення в чинному законодавстві України терміну «дефолт органу місцевого самоврядування», встановлення гарантій щодо своєчасного здійснення органами місцевого самоврядування платежів за місцевим боргом є безумовно необхідним для подальшого поширення позитивної практики здійснення місцевих запозичень і недопущення сумної практики їх здійснення минулих років. У цьому випадку ми маємо на увазі зокрема ситуацію, що склалася в місті Одеса 1997 року при погашенні внутрішньої місцевої позики (див. другий розділ – примітка автора). У свій час саме дефолт міста Одеса викликав недовіру до місцевих запозичень на досить тривалий час, що, як ми вважаємо, було, перш за все, обумовлено причинами правового характеру.

У контексті вищевикладеного насамперед виникає питання, про який все ж таки дефолт має йти мова – «дефолт територіальної громади» чи «дефолт органу місцевого самоврядування»?

Правовий статус територіальної громади закріплений у Конституції України, а її визначення міститься в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [52].

На думку О.А. Музики-Стефанчук, в Україні територіальні громади не виконують реально своїх функцій і те, що їхнє існування закріплено в Основному Законі держави, поки що не може спростувати фікцію самого існування територіальних громад. Крім того, вчений слушно відзначає, що

багатолітня історія самоврядування доводить, що державні та місцеві справи на місцях спроможні здійснювати відповідні органи, які, на відміну, від громади, працюють постійно, кваліфіковано та повинні нести відповідальність за свою діяльність, що не властиво територіальній громаді [139, с. 85].

Але в науковій літературі висловлюються й інші позиції із зазначеного приводу. В.І. Кравченко розглядає територіальну громаду в трьох аспектах. По-перше, як низову (базову) адміністративно-територіальну одиницю. По-друге, як форму організації місцевої влади. По-третє, як суб'єкт цивільно-правових відносин, господарюючий суб'єкт. Вчений вказує, що територіальна громада в Україні як інститут лише формується. Вона поки що затиснута у єдину загальнодержавну організацію фінансової системи [237, с. 8 – 11].

Ми, зважаючи на відсутність чіткого законодавчого окреслення місця територіальної громади, підтримуючи точку зору О.А. Музики-Стефанчук, вважаємо, що все ж має йти мова про дефолт саме органу місцевого самоврядування.

Разом із цим на даний час ні визначення поняття «дефолт органу місцевого самоврядування», ні процедура відновлення платоспроможності органу місцевого самоврядування, ні відповідальність органу-позичальника за допущення дефолту не знайшли відображення на законодавчому рівні.

Вважаємо, що в чинному законодавстві України (як окремий розділ в спеціальному нормативно-правовому акті в сфері здійснення місцевих запозичень,у вигляді окремого законодавчого акту або шляхом внесення змін до БКУ) має визначатися чіткий механізм банкрутства органів місцевого самоврядування.

Процедура врегулювання боргових вимог кредиторів може передбачати кілька стадій. Спершу боргові зобов'язання мають виконуватися за рахунок реалізації об'єктів застави. Далі можливе застосування загальних доходів місцевих бюджетів для задоволення боргових вимог, відповідно до

умов кредитного договору. За наявності згоди кредиторів позичальник може вдатися також до реструктуризації своїх зобов'язань. Доцільно буде також обумовити зменшення самостійності органів місцевого самоврядування, а також певне зниження рівня забезпеченості суспільних потреб населення у разі настання дефолту. Після реалізації описаних заходів, якщо вимоги кредиторів залишаються незадоволеними, вони повинні бути наділені правом звертатися до Міністерства фінансів України з метою призначення зовнішнього фінансового керуючого і введення режиму зовнішнього фінансового управління для проблемного позичальника. Метою режиму зовнішнього фінансового управління є погашення накопиченої заборгованості при гарантуванні надання базових соціальних послуг населенню. Ключовим елементом режиму зовнішнього фінансового управління є складання бюджету надзвичайного стану, який передбачає фінансування лише найнеобхідніших видатків, обумовлених законами України. Законом мають чітко визначатися повноваження зовнішнього фінансового керуючого, серед яких найбільш вагомим є затвердження бюджету надзвичайного стану, контроль за його виконанням і продаж деяких об'єктів комунальної власності [168].

8. Першочерговою умовою для подальшого розвитку інституту місцевих запозичень має стати прийняття спеціального нормативно-правового акту в цій сфері.

На нашу думку, спеціальний законодавчий акт в сфері здійснення місцевих запозичень має складатися з таких розділів:

1 розділ – Загальні положення, де має бути відображена вихідна термінологія – поняття місцеві запозичення, місцевий борг, дефолт органу місцевого самоврядування, право на здійснення місцевого запозичення, договір про місцеве запозичення. Крім того, в межах цього розділу мають бути визначені суб'єкти права на здійснення місцевого запозичення, форми та види місцевого запозичення, умови та особливості місцевого запозичення.

2 розділ – Порядок здійснення місцевих запозичень, який має

вміщувати стадії процесу здійснення місцевого запозичення та деталізацію кожної з них.

3 розділ – Банкрутство органу місцевого самоврядування та процедура відновлення платоспроможності органу місцевого самоврядування, який буде присвячений характеристиці стадій процесу виходу органу місцевого самоврядування із складної фінансової ситуації, що виникла в результаті місцевого запозичення.

4 розділ – Відповідальність у сфері здійснення місцевих запозичень. Положення цього розділу мають вміщувати відповідні норми щодо контролю за виконанням закону, передбачити відповідальність посадових осіб місцевих органів за порушення норм цього закону (перш за все контроль має бути скерований на цільове, раціональне та ефективне використання запозичених коштів). Дієвий контроль держави над борговими операціями органів місцевого самоврядування може функціонувати лише у рамках загальної системи контролю за виконанням місцевими органами норм законодавства України [167, с. 18 – 19].

Маємо також підкреслити особливу важливість відображення у вказаному законі виключно цільового використання місцевих запозичень на фінансування конкретних інвестиційних проектів. Так, 1997 року головною причиною дефолту міста Одеса, на думку спеціалістів, було саме нераціональне використання запозичених коштів.

Слід відмітити, що у чинній редакції БКУ зроблено величезний крок у напрямку вдосконалення чинного законодавства з цього питання. Адже ст. 74 БКУ визначено: місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об’єктів довготривалого користування або об’єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст [5].

Таким чином, враховуючи вищевикладене, всі без виключення органи місцевого самоврядування та ВР АРК повинні при прийнятті рішення про запозичення визначати в ньому конкретну мету такого запозичення. На жаль, така вимога виконується на практиці не завжди. З іншого боку, використання запозичених коштів відповідно до мети, яка знайшла відображення в рішенні про запозичення, повинно бути проконтрольовано належним чином, а за нецільове використання запозичених коштів має бути встановлена сувора відповідальність, що на цей час жодним чином не врегульовано в чинному законодавстві України.

Варто відзначити, що спеціальний нормативний акт має вміщувати обов'язково норму, яка стосується цільової спрямованості місцевих запозичень на інвестиції. Забезпечення інвестиційної спрямованості запозичених коштів є не тільки економічно обґрунтованим, але й унеможливить «проїдання» таких коштів через фінансування поточних витрат.

Окремо слід відзначити й те, що, на нашу думку, належне правове регулювання процесу виконання боргових зобов'язань органами місцевого самоврядування потребує також вирішення ряду інших важливих питань, які мають бути відображені в межах закону.

Так, потребує уточнення на законодавчому рівні можливість органів місцевого самоврядування на використання доходів місцевих бюджетів як застави місцевих позик і встановлення черговості для різних об'єктів застави (доходів від реалізації проектів, майнових активів, профінансованих за рахунок місцевих запозичень, надходжень до загального фонду місцевих бюджетів тощо) [168], перелік об'єктів, які не можуть бути об'єктом застави місцевих позик.

Це питання, яке також є предметом обговорення на численних «круглих столах» («Партнерство між банками та органами місцевого самоврядування як один із шляхів подолання економічної кризи» 16 квітня 2009 року, «Шляхи нормативного сприяння розвитку місцевих запозичень»

30 березня 2010 року), пропонується розв'язати ще таким чином: внести відповідні зміни до ст. 25 БКУ щодо безспірного списання коштів бюджету та відшкодування збитків, завданих бюджету в частині надання можливості безспірного списання коштів з рахунків позичальників у Державному казначействі України на користь кредиторів [238; 198]. Зокрема необхідно доповнити ч. 1 ст. 25 БКУ таким чином: «Державна казначейська служба України здійснює безспірне списання коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду або на вимогу кредитора чи кредиторів за договором про місцеве запозичення у разі невиконання зобов'язань Автономною Республікою Крим, органами місцевого самоврядування, якщо відповідний договір передбачає таку можливість, у межах надходжень бюджету розвитку».

9. Потребують уточнення окремі положення Постанови Кабінету Міністрів України №110 від 16 лютого 2011 року «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» (далі - Порядок).

По-перше, ми вважаємо, що відповідні зміни до мають бути внесені до ч. 7 п. 6 Порядку в частині здійснення обов'язкової рейтингової оцінки облігацій, яка визначається уповноваженими Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку рейтинговими агентствами або визнаними нею міжнародними рейтинговими агентствами. Адже обов'язкова вимога присвоєння позичальникам позицій у кредитних рейтингах в окремих випадках є суттєвою перепоною для успішного функціонування ринку місцевих запозичень в Україні [18, с. 164]. На нашу думку, обов'язкове присвоєння таких позицій доцільно здійснювати лише в разі випуску облігаційних позик, обсяг яких перевищує певну суму (наприклад, 1 млн. грн.), або в окремих випадках за бажанням самого позичальника, рішення якого з цього приводу обумовлене рядом причин, а не в обов'язковому порядку.

По-друге, потребують розширення форми здійснення запозичень. Так,

п. 3 Порядку здійснення місцевих запозичень визначається, що запозичення може здійснюватися у формі:

1) укладення договорів позики (кредитних договорів);

2) випуску облігацій місцевих позик.

З чинної редакції цього пункту можна зробити висновок, що форми місцевих запозичень обмежуються випуском облігацій місцевих позик, укладенням угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній, що звужує можливості, які передбачаються законами. Вважаємо, що форми здійснення місцевих запозичень мають бути розширені за рахунок надання можливості укладання угод про отримання комерційних кредитів шляхом внесення відповідних змін до п. 3 Порядку.

10. Насамкінець, зарубіжна практика доводить ефективність створення за участю держави структури, яка б забезпечувала як підтримку сфери здійснення місцевих запозичень, доступу до неї, так і регулюючий та контролюючий вплив за практикою місцевих запозичень.

Сучасні бюджетні відносини в Україні характеризуються розривом між потребою в розвитку об’єктів місцевої інфраструктури та можливостями місцевих бюджетів щодо фінансування такого розвитку, які до того ж суттєво скоротилися унаслідок фінансової кризи. Тому актуальним для більшості органів місцевого самоврядування стає використання зарубіжного досвіду США та країн західної Європи щодо залучення коштів, а також ресурсів приватного сектору для вирішення проблем територіальних громад.

Аналіз міжнародного досвіду вказує на те, що в багатьох розвинених країнах для досягнення цілей розвитку міської інфраструктури кілька десятиліть застосовують так зване «публічно-приватне партнерство». Під публічно-приватним партнерством (ППП) розуміють використання досвіду та можливостей приватного сектору, зокрема залучення коштів для задоволення загальносуспільних потреб, що складає функції публічної влади [232].

Законодавчим підґрунтям впровадження в Україні публічно-приватного партнерства стало прийняття Закону України «Про державно-приватне партнерство» №2404-VI від 01 липня 2010 року [239]. Відповідно до світової практики здійснення місцевих запозичень вважається однією з форм підтримки державно-приватного партнерства.

Вважаємо, що для більш ефективного залучення коштів з приватного сектору, розвитку публічно-приватного партнерства та інституту місцевих запозичень в Україні було б доцільним створення спеціалізованої установи в сфері здійснення місцевих запозичень. Існування такої спеціалізованої установи, по-перше, дало б змогу запозичувати кошти на ринку позикового капіталу з метою надання кредитів кредитоспроможним містам для реалізації стратегічно важливих проектів місцевого значення у національній валюті та на пільгових умовах. По-друге, дало можливість для окремих міст отримати кошти швидше і дешевше, ніж за допомогою випуску власних облігацій.

Спроби створення подібних установ в Україні вже мали місце. Так, у 2004 році Уряд України спільно із Міжнародним банком реконструкції та розвитку прийняв рішення розпочати підготовку проекту «Фонд муніципального розвитку України» (Програма розвитку муніципального кредитного ринку). Одним із пріоритетних завдань проекту було продемонструвати життєздатність кредитування органів місцевого самоврядування і сприяти розвиткові ринку місцевих запозичень. У межах підготовки проекту «Фонд муніципального розвитку України» Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 року №1101 було створено Фонд розвитку міст України. Фонд був створений як неприбуткова організація, діяльність якої фінансується за рахунок коштів Міжнародного банку реконструкції та розвитку у рамках проекту, а також коштів донорів, благодійних організацій та коштів, отриманих з інших джерел, не заборонених законодавством [240]. На жаль, Фонд проіснував зовсім недовго; Постановою Кабінету Міністрів України №1100 від 16 листопада 2005 року за пропозицією Міністерства фінансів України Фонд розвитку міст

України було ліквідовано [241].

На нашу думку, незважаючи на попередні невдалі спроби, запровадження спеціалізованої установи у сфері здійснення місцевих запозичень було б доцільним. Така спеціалізована установа початково має створюватися безпосередньо за підтримки держави, що гарантуватиме швидкий початок діяльності та допоможе залучити інших інвесторів, заручитися їхньою підтримкою. У подальшому роль та значення держави може бути обмежено.

Варто погодитися з думкою О.В. Василенко з приводу того, що чинна система муніципальних запозичень в Україні побудована так, що її функціонування забезпечується у своєрідному автономному режимі на власний повний ризик органів місцевого самоврядування [177, с. 33]. Саме тому і вводиться цілий ряд законодавчих обмежень щодо здійснення місцевих запозичень, про які вже йшла мова. Вони спрямовані на запобігання надмірному борговому навантаженню на бюджети органів місцевого самоврядування, АРК та порушенню платіжної дисципліни. Разом із цим, державою жодним чином не забезпечується підтримка органів місцевого самоврядування при здійсненні ними місцевих запозичень. Саме тому створення спеціалізованої установи у сфері здійснення місцевих запозичень як одного із інструментів сприяння доступу органів місцевого самоврядування, ВР АРК на ринки капіталу створить умови для поширення практики місцевих запозичень.

Отже, вітчизняна система місцевих запозичень в Україні сьогодні перебуває на стадії становлення, її подальший розвиток можливий за умови вирішення багатьох питань як стосовно функціонування фінансового ринку загалом, так і зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, та, перш за все, удосконалення правового механізму здійснення місцевих запозичень в Україні.

Нами були проаналізовані існуючі проблеми правового регулювання місцевих запозичень та зроблені висновки по внесенню відповідних змін з

метою удосконалення чинного законодавства у зазначеній сфері. Зокрема такі законодавчі зміни стосуються необхідності:

1) узгодити положення ст. 16 Бюджетного кодексу України та ст. 26, ч. 1 ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині визначення суб'єктного складу правовідносин у сфері здійснення місцевих запозичень;
2) внести зміни до ч. 3 ст. 16 Бюджетного кодексу України стосовно наділення правом здійснювати місцеві зовнішні запозичення не лише міські ради міст, а також міст – обласних центрів з чисельністю населення понад двісті тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень;
3) внести зміни до ст. 20 Бюджетного кодексу України щодо обов'язкового впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів у всіх регіонах України (а не лише в пілотних регіонах України);
4) внести зміни до ст. 74 Бюджетного кодексу України в частині встановлення особливостей обслуговування місцевого боргу залежно від потенціалу міст України;
5) внести зміни до ст. 154 та п. 170.4. ст. 170 Податкового кодексу України стосовно звільнення від оподаткування доходів юридичних осіб-резидентів та фізичних осіб, одержаних від розміщення облігацій місцевих позик;
6) затвердити рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Положення про випуск облігацій зовнішніх місцевих позик»;
7) врегулювати в окремому розділі спеціального нормативно-правового акту в сфері здійснення місцевих запозичень або в окремому законодавчому акті, а до їх прийняття – у Бюджетному кодексі України механізм банкрутства органів місцевого

самоврядування та дієвого контролю держави над борговими операціями органів місцевого самоврядування;

8) прийняти спеціальний законодавчий акт у сфері здійснення місцевих запозичень, що має стати рамковим законом, у якому повинен бути врегульований весь комплекс проблем, пов'язаних із здійсненням місцевих запозичень в Україні;
9) внести ряд змін до Порядку здійснення місцевих запозичень, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №110 від 16 лютого 2011 року, зокрема в частині розширення форм місцевих запозичень (п. 3) та скасування обов'язкової вимоги щодо присвоєння позицій у кредитних рейтингах для всіх позичальників (ч. 7 п. 6);
10) створити спеціалізовану установу в сфері здійснення місцевих запозичень як один із інструментів сприяння доступу органів місцевого самоврядування, ВР АРК на ринки капіталу, що створить умови для поширенню практики місцевих запозичень.

Удосконалення правового механізму місцевих запозичень в Україні шляхом внесення запропонованих вище змін 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.

Висновки до розділу 3

1. Так, процесу здійснення місцевого запозичення притаманне послідовне проходження таких стадій:

1) підготовча стадія, на якій:

- визначається мета здійснення місцевого запозичення;
- проводиться економічний і фінансовий аналіз проекту;
- визначаються джерела погашення позики;
- здійснюється аналіз стану фінансового ринку;
- визначаються інші (правові, економічні) аспекти очікуваного запозичення; зокрема визначається форма здійснення запозичення, інші істотні умови запозичення;

2) підготовка проекту рішення про запозичення та направлення його з іншими необхідними документами Міністерству фінансів України для погодження;

3) у разі погодження Міністерством фінансів України обсягу та умов здійснення запозичення Верховна Рада Автономної Республіки Крим чи міська рада приймають рішення про отримання кредиту чи випуск облігацій місцевої позики;

4) отримання кредиту/первинне розміщення облігацій місцевої позики та їх обіг на вторинному ринку (купівля, продаж) і, як результат цього отримання, – спрямування грошових коштів до бюджету розвитку місцевого бюджету;

5) цільове використання залучених коштів на реалізацію затверджених ВР АРК, міською радою інвестиційних проектів;

6) обслуговування та погашення місцевого боргу.

Проведена характеристика стадій процесу здійснення місцевого запозичення змушує зробити висновок, по-перше, про відсутність на цей час спеціального правового механізму державного фінансового контролю за дотриманням чинного законодавства під час здійснення місцевих запозичень

та ефективністю їхнього використання, по-друге, про поглинання процесу здійснення місцевих запозичень бюджетним процесом, а в результаті цього супроводження процедури здійснення місцевих запозичень бюджетним контролем із боку системи органів, які згідно з Бюджетним кодексом України наділені контрольними повноваженнями за дотриманням бюджетного законодавства.

2. Центральне місце у здійсненні державного контролю за місцевими запозиченнями відведено саме Міністерству фінансів України. Незважаючи на те, що погодження обсягу та умов здійснення запозичення є основною умовою для місцевого запозичення, однак це не є гарантією виконання Верховною Радою Автономної Республіки Крим чи міською радою зобов'язань за запозиченням або підтвердженням платоспроможності. У зв'язку з цим, для уточнення повноважень Міністерства фінансів України необхідно внести зміни до ст. 74 Бюджетного кодексу України, п. 7 Порядку здійснення місцевих запозичень, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 110, замінивши процедуру погодження Міністерством фінансів України обсягу та умов здійснення запозичення на процедуру отримання повідомлення про відповідність рішення про запозичення вимогам бюджетного законодавства або реєстрації місцевого запозичення з чіткою регламентацією їх термінів, визначивши вичерпний перелік підстав для прийняття рішення про невідповідність місцевого запозичення вимогам бюджетного законодавства (для відмови в реєстрації місцевого запозичення).

3. З метою вирішення правових проблем місцевих запозичень в Україні пропонуємо:

1) узгодити положення ст. 16 Бюджетного кодексу України та ст. 26, ч. 1 ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині визначення суб'єктного складу правовідносин у сфері здійснення місцевих запозичень;

2) внести зміни до ч. 3 ст. 16 Бюджетного кодексу України стосовно наділення правом здійснювати місцеві зовнішні запозичення не лише міські ради міст, а також міст – обласних центрів з чисельністю населення понад двісті тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень;

3) внести зміни до ст. 20 Бюджетного кодексу України щодо обов'язкового впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів у всіх регіонах України (а не лише у пілотних регіонах України);

4) внести зміни до ст. 74 Бюджетного кодексу України в частині встановлення особливостей обслуговування місцевого боргу залежно від потенціалу міст України;

5) внести зміни до ст. 154 та п. 170.4. ст. 170 Податкового кодексу України стосовно звільнення від оподаткування доходів юридичних осіб-резидентів та фізичних осіб, одержаних від розміщення облігацій місцевих позик;

6) затвердити рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Положення про випуск облігацій зовнішніх місцевих позик»;

7) врегулювати в окремому розділі спеціального нормативно-правового акту в сфері здійснення місцевих запозичень або в окремому законодавчому акті, а до їх прийняття – в Бюджетному кодексі України механізм банкрутства органів місцевого самоврядування та дієвого контролю держави над борговими операціями органів місцевого самоврядування;

8) прийняти спеціальний законодавчий акт в сфері здійснення місцевих запозичень, що має стати рамковим законом, у якому повинен бути врегульований весь комплекс проблем, пов'язаних із здійсненням місцевих запозичень в Україні;

9) внести ряд змін до Порядку здійснення місцевих запозичень, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №110 від 16 лютого

2011 року, зокрема в частині розширення форм місцевих запозичень (п. 3) та скасування обов’язкової вимоги щодо присвоєння позицій у кредитних рейтингах для всіх позичальників (ч. 7 п. 6);

10) створити спеціалізовану установу у сфері здійснення місцевих запозичень як один із інструментів сприяння доступу органів місцевого самоврядування, Верховної Ради Автономної Республіки Крим на ринки капіталу, що створить умови для поширення практики місцевих запозичень.

ВИСНОВКИ

Системний аналіз нормативно-правових актів, наукових джерел, історичного та зарубіжного досвіду щодо правового регулювання місцевих запозичень надав можливість зробити певні теоретичні висновки та сформулювати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у сфері здійснення місцевих запозичень, зокрема:

1. Конституційне закріплення інституту місцевого самоврядування у нашій державі створило правові передумови для поступового формування та становлення місцевих фінансів в Україні. Проведений аналіз дає можливість стверджувати про те, що місцеві фінанси є окремим самостійним елементом фінансової системи України, а не складовою державних фінансів. Головним джерелом формування дохідної частини місцевих бюджетів залишаються кошти державного бюджету, тобто державні фінанси. У таких умовах необхідно забезпечити більш ефективне використання вже наявних на сьогодні повноважень органів місцевого самоврядування, серед яких слід відзначити право на здійснення місцевих запозичень. Незважаючи на недосконаліть правового регулювання місцевих запозичень, у багатьох містах України вони є фактично єдиним інструментом зростання та забезпечення ресурсами відповідних місцевих бюджетів розвитку.

Так, під місцевими фінансами запропоновано розуміти суспільні відносини, урегульовані нормами фінансового права, що виникають з приводу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, відокремлених від фінансових ресурсів органів державної влади, які надходять в їх розпорядження з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій.

2. Право органів місцевого самоврядування на здійснення місцевих запозичень як бюджетне право органів місцевого самоврядування – це закріплене нормами чинного законодавства України суб’єктивне право органів місцевого самоврядування, спрямоване на залучення додаткових

фінансових ресурсів з метою забезпечення виконання покладених на них завдань та функцій.

3. Місцеве запозичення як фінансово-правову категорію визначено в якості врегульованої законодавством операції, пов'язаної із залученням на ринку позикового капіталу на умовах платності, строковості, повернення коштів, яке є власним доходом органу місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим, що зараховується виключно до відповідного бюджету розвитку, спрямовується на фінансування конкретних місцевих соціально значущих потреб населення та призводить до виникнення місцевого боргу.

4. Суспільні відносини, які виникають із приводу фінансування місцевого бюджету за рахунок позикових коштів, використання цих коштів на визначені в рішенні про бюджет цілі, обслуговування і погашення місцевого боргу та здійснення фінансового контролю за такою діяльністю, одночасно регулюються нормами фінансового, адміністративного, а також цивільного права. Такі правові норми в сукупності утворюють комплексний інститут права – інститут місцевих запозичень.

5. Договір про місцеве запозичення розглядається як різновид адміністративного договору, угоду, укладену в інтересах територіальних громад на підставі фінансово-правових, адміністративно-правових, цивільно-правових норм і добровільної згоди двох або більше суб'єктів, одним з яких завжди є Верховна Рада Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування.

6. Фінансово-правовий інститут місцевих запозичень – це сукупність фінансово-правових норм, які регулюють за допомогою методу владних приписів однорідну відокремлену групу взаємопов'язаних суспільних відносин, що об'єктивно склалися у сфері мобілізації, розподілу і використання позикових коштів у централізовані фонди органів місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим, фінансового контролю за їх

ефективним і цільовим використанням, обслуговування та погашення місцевого боргу.

7. Визначено чотири етапи становлення та розвитку інституту місцевих запозичень: I етап (VII ст. – початок XIX ст.) – етап зародження уявлення про місцеві запозичення та їх становлення; II етап (друга половина XIX ст. – початок XX ст.) – етап розквіту інституту місцевих запозичень, або дореволюційний етап місцевих запозичень; III етап (з 1917 року і по 1991 рік) – етап згортання місцевих запозичень, або радянський період; IV етап (з 1991 року і по сьогодні) – сучасний етап, що формується в умовах незалежної України та включає в себе декілька проміжних стадій.

8. На підставі проведеного аналізу, пов’язаного з розкриттям особливостей державного контролю у сфері здійснення місцевих запозичень, запропоновано власне бачення стадій процесу здійснення місцевого запозичення. Так, процесу здійснення місцевого запозичення притаманне послідовне проходження таких стадій:

1) підготовча стадія, на якій: а) визначається мета здійснення місцевого запозичення; б) проводиться економічний і фінансовий аналіз проекту; в) визначаються джерела погашення позики; г) здійснюється аналіз стану фінансового ринку; д) визначаються інші (правові, економічні) аспекти очікуваного запозичення, зокрема, регламентується форма здійснення запозичення, інші істотні умови запозичення;

2) підготовка проекту рішення про запозичення та направлення його з іншими необхідними документами Міністерству фінансів України для погодження;

3) у разі погодження Міністерством фінансів України обсягу та умов здійснення запозичення Верховна Рада Автономної Республіки Крим чи міська рада приймають рішення про отримання кредиту чи випуск облігацій місцевої позики;

4) отримання кредиту / первинне розміщення облігацій місцевої позики та їх обіг на вторинному ринку (купівля, продаж) і, як результат цього

отримання, – спрямування грошових коштів до бюджету розвитку місцевого бюджету;

5) цільове використання залучених коштів на реалізацію затверджених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, міською радою інвестиційних проектів;

6) обслуговування та погашення місцевого боргу.

9. Центральне місце у здійсненні державного контролю за місцевими запозиченнями відведено саме Міністерству фінансів України. Незважаючи на те, що погодження обсягу та умов здійснення запозичення є основною умовою для місцевого запозичення, однак це не є гарантією виконання Верховною Радою Автономної Республіки Крим чи міською радою зобов'язань за запозиченням або підтвердженням платоспроможності. У зв'язку з цим, для уточнення повноважень Міністерства фінансів України необхідно внести зміни до ст. 74 Бюджетного кодексу України, п. 7 Порядку здійснення місцевих запозичень, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 110, замінивши процедуру погодження Міністерством фінансів України обсягу та умов здійснення запозичення на процедуру отримання повідомлення про відповідність рішення про запозичення вимогам бюджетного законодавства або реєстрації місцевого запозичення з чіткою регламентацією їх термінів, визначивши вичерпний перелік підстав для прийняття рішення про невідповідність місцевого запозичення вимогам бюджетного законодавства (для відмови в реєстрації місцевого запозичення).

10. У результаті аналізу історичного досвіду, досвіду зарубіжих країн (зокрема, США, країн Західної Європи, Польщі, Російської Федерації, Казахстану, Білорусі) щодо правового регулювання місцевих запозичень та сучасних нормативно-правових актів у сфері здійснення місцевих запозичень внесені наступні пропозиції та рекомендації по вдосконаленню чинного законодавства України з метою вирішення правових проблем місцевих запозичень. У зв'язку із цим запропоновано:

1) узгодити положення ст. 16 Бюджетного кодексу України та ст. 26, ч. 1 ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині визначення суб'єктного складу правовідносин у сфері здійснення місцевих запозичень;

2) внести зміни до ч. 3 ст. 16 Бюджетного кодексу України стосовно наділення правом здійснювати місцеві зовнішні запозичення не лише міських рад міст, а також міст – обласних центрів із чисельністю населення понад 200 тис. жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень;

3) внести зміни до ст. 20 Бюджетного кодексу України щодо обов'язкового впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів у всіх регіонах України (а не лише у пілотних регіонах України);

4) внести зміни до ст. 74 Бюджетного кодексу України в частині встановлення особливостей обслуговування місцевого боргу залежно від потенціалу міст України;

5) внести зміни до ст. 154 та п. 170.4. ст. 170 Податкового кодексу України стосовно звільнення від оподаткування доходів юридичних осіб – резидентів та фізичних осіб, одержаних від розміщення облігацій місцевих позик;

6) затвердити рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку Положення про випуск облігацій зовнішніх місцевих позик;

7) врегулювати в окремому розділі спеціального нормативно-правового акта у сфері здійснення місцевих запозичень або в окремому законодавчому акті, а до їх прийняття – у Бюджетному кодексі України механізм банкрутства органів місцевого самоврядування та дієвого контролю держави над борговими операціями органів місцевого самоврядування;

8) прийняти спеціальний законодавчий акт у сфері здійснення місцевих запозичень, що має стати рамковим законом, в якому повинен бути врегульований весь комплекс проблем, пов'язаних із здійсненням місцевих запозичень в Україні;

9) внести ряд змін до Порядку здійснення місцевих запозичень, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 110, зокрема, в частині розширення форм місцевих запозичень (п. 3) та скасування обов'язкової вимоги щодо присвоєння позицій у кредитних рейтингах для всіх позичальників (ч. 7 п. 6);

10) створити спеціалізовану установу у сфері здійснення місцевих запозичень як один із інструментів сприяння доступу органів місцевого самоврядування, Верховної Ради Автономної Республіки Крим на ринки капіталу, що створить умови для поширення практики місцевих запозичень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – стаття 141.
2. Совгиря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України: Навч. посібник. / О.В. Совгиря, Н.Г. Шукліна. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 632 с.
3. Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування в Україні // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 2000. – 733 с.
4. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка; Прецедент, 2006. – 344 с.
5. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. №2456-VI // Голос України. – 04 серпня 2010 р. – N 143.
6. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 1985 р. // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1 – 2. – С. 95 – 97.
7. Прохорова В.В. Місцеві фінанси. Конспект лекцій / В.В. Прохорова, А.Р.Кінах. – Харків: Вид. ХНЕУ, 2009. – 160 с.
8. Местные финансы СССР / под. ред. проф. Н.Н. Ровинского. – М.: Госфиниздат, 1936. – 484 с.
9. Твердохлебов В.Н. Местные финансы / В.Н. Твердохлебов. – М.: Госиздат, 1927.
10. Бюджетная система и единый финансовый план СССР// Статистический сборник общесоюзного законодательства / Составил С.С. Глезин. – М.: Советское законодательство, 1932. – 318 с.
11. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси. Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. и перероб. / за заг. ред.. Базилевича В.Д. – К.: Атіка, 2004. – 368 с.
12. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: підручник. / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 608 с.

13. Дєєва Н.М. Державні фінанси і бюджетний процес: Навч. посіб. / Н.М. Дєєва. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2006. – 260 с.
14. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики. Н.-д. фін. Ін.-т при М-ві фінансів України. / В.І. Кравченко. – К., 1997. – 275 с.
15. Бліщук К.М. Державні та місцеві фінанси. Бюджетний процес (Текст): навч. посіб. / К.М. Бліщук, Л.Р. Михайлишин. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 176 с.
16. Карлін М. І. Державні фінанси України: Навч. посібник. / М.І. Карлін. – К.: Знання, 2008. – 348 с.
17. Місцеві фінанси: навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни / М.А. Гопанюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 182 с.
18. Місцеві фінанси: Підручник / [за ред. О.П. Кириленко]. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
19. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учеб. для вузов. / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 479 с.
20. Фінансове право: навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. – К.: Вентурі, 1998. – 384 с.
21. Воронова Л.К. Про правове регулювання відносин у галузі місцевих фінансів / Л.К. Воронова // Правове регулювання державних доходів та видатків (Доклади та виступи на міжнародній науково-практичній конференції). — Академія правових наук України. — Харків, 1998. — 352 с.
22. Заверуха О.Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Заверуха Олег Богданович; Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2001. – 20 с.

23. Коваленко А.А. Місцеві фінанси як фінансово-правова категорія та об'єкт фінансового контролю / А.А. Коваленко // Форум права. – 2008. – №3. – С. 213 – 223.
24. Нечай А. Фінансова діяльність держави та фінансове право в сучасний період: їх поняття / А. Нечай // Право України. – 2000. – №1. – С. 54 – 59.
25. Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. / Нечай Анна Анатоліївна; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 579 с.
26. Пацурківський П.С. Основне питання науки фінансового права: пошуки сучасного вирішення / П.С. Пацурківський // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. Вип. 180: Правознавство. – Чернівці: Рута, 2003. – С. 5 – 18.
27. Пришва Н.Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання монографія / Н.Ю. Пришва. – К.: КНТ, 2008. – 200 с.
28. Финансовое право: Учебник / Под. ред. О.Н. Горбуновой. – М., 1996. – 400 с.
29. Заверуха О.Б. Місцеві фінанси як об'єкт фінансово-правового регулювання / О.Б. Заверуха // Держава і право: Зб. Наукових праць. – К., 2001. – Вип. 9. – С. 267 – 273.
30. Проект Закону України «Про фінансову основу місцевого самоврядування в Україні» (реєстр. №3387: від 15 квітня 2003 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу до бази: http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=14795. – Назва з екрану.
31. Ващенко Ю.В. Соотношение государственных и муниципальных финансов: правовые основы / Ю.В. Ващенко // Журнал «Теория и практика управления». – 2004. – №11. – С. 11 – 14.
32. Орлюк О.П. Фінансове право: Навч. посібник. / О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.

33. Бюджетное право. Учебник. / под. ред. Н.А. Сатаровой. – СПб.: Деловой двор, 2009. – 296 с.
34. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е.А. Ровинский. – М., 1960. – 193 с.
35. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: поняття, класифікація та особливості структури: монографія / В.Д. Чернадчук. – Суми: Університетська книга, 2011. – 172 с.
36. Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Х., 2003. – 360 с.
37. Бабін Ігор Іванович Бюджетне право України: навч. посібник / І.І. Бабін. – Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2010. – 296 с.
38. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник. / Л.К. Воронова. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
39. Фінансове право: Підручник / Відп. ред. Л.К. Воронова. Х.: Фірма «Консум», 1998. – 496 с.
40. Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. та ін. Фінансове право: Підручник. Під ред. Воронової Л.К. – Харків: Консум, 1998. – 495 с.
41. Якимчук Н.Я. Розпорядники бюджетних коштів: система та правовий статус: Монографія. / Н.Я. Якимчук. – Чернівці: Видавництво Чернівецького національного університету, 2009. – 647 с.
42. Монаєнко А.О. Бюджетне право України: навчальний посібник / Антон Олексійович Монаєнко. – Запоріжжя: КПУ, 2009. – 412 с.
43. Бандурка О.М., Гетьманець О.П. Бюджетне право України: Підручник. / О.М. Бандурка, О.П. Гетьманець. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 152 с.
44. Губерська Н.Л. Фінансове право: метод. рек., нормат.-прав.акти, бібліогр.: особлива частина: навч.-метод. посіб. [Текст]. / Н.Л. Губерська. – К.: Знання України, 2008 – Кн. 1 – 612 с.

45. Муніципальне право України. Підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін..; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
46. Основи муніципального права України: Навчальний посібник / за ред. М.І. Корнієнка. – К.: Знання, 2000. – 119 с.
47. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
48. Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: у 2 т. – Т. 2 / За загальною редакцією Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 800 с.
49. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., Страсбург // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1 – 2. – С. 90 – 94. (ратиф. ЗУ № 452/97-ВР від 15 липня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 29. – стор. 8. – код акту 2114/1997).
50. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 р. №533-XII (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради УРСР від 08.01.1991 – 1991 р. – № 2. – стор. 5.
51. Закон України «Про бюджетну систему України» від 5 грудня 1990 р. №512-XII (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради УРСР від 02.01.1991 – 1991 р. – № 1. – стор. 1.
52. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – стор. 20. – код акту 1051/1997.
53. Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 07 грудня 2000 р. №2121-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1. – том 1. – стор. 1. – стаття 1. – код акту 17556/2001.
54. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III (втратив чинність) // Голос України. – 24 липня 2001 р. – № 129.

55. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів» від 24 лютого 2003 р. № 207 (втратив чинність) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9. – стор. 108. – стаття 377. – код акту 24540/2003.
56. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» від 16 лютого 2011 р. № 110 // Офіційний вісник України. – 2011. – №12. – стор. 41. – стаття 512. – код акту 54929/2011.
57. Великий тлумачний словник української мови/Упоряд. Т.В. Ковальова; Худож.- оформлювач Б.П. Бублик. – Харків; Фоліо, 2005. – 767 с.
58. Великий тлумачний словник сучасної української мови/Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.
59. Гончаров С.М., Кушнір Н.Б. Тлумачний словник економіста / за ред. проф. С.М. Гончарова. – Рівне: НУВГП, 2008. – 268 с.
60. Хелемський В.Ю. Запозичення місцевих органів влади / В.Ю. Хелемський // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 7. – С. 65 – 72.
61. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник. / В.І. Кравченко. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
62. Музика О. Проблеми місцевого самоврядування / О. Музика // Право України. – 2001. – №4. – С. 25 – 27.
63. Сидорова Н.В. Теоретичні основи бюджетного права / Н.В. Сидорова. – Харків, «Бізнес Інформ» 1998. – 236 с.
64. Фінансове право України: Навчальний посібник / За заг. ред. В.К. Шкарупи, Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2007. – 256 с.
65. Финансово-правовой справочник предпринимателя: Толковый словарь и образцы документов // Под ред. В.Н. Селиванова, Л.К. Вороновой. – К.: Манускрипт, 1995. – 301 с.
66. Фінансова енциклопедія / О.П. Орлюк, Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха (та ін.); за заг. ред. О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.

67. Словник фінансово-правових термінів: – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2006. – 343 с.
68. Клець Л.Є. Місцеві фінанси: термінологічний словник / Л.Є. Клець, М.Б. Тристан. – Краматорськ: ДДМА, 2007. – 224 с.
69. Проект Закону України «Про місцеві запозичення і місцеві гарантії» (станом на 08 червня 2004 р.). – [Електронний ресурс] – Режим доступу до бази: http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=60176&cat_id=42320. – Назва з екрану.
70. Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 31 "Фінансові витрати"" від 28 квітня 2006 р. №415 // Офіційний вісник України від 14.06.2006. – 2006 р. - № 22. – стор. 284. – стаття 1681. – код акту 36456/2006.
71. Петруняк А.Д. Теоретичні аспекти правового регулювання місцевих запозичень у структур муніципального права / А.Д. Петруняк // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – Науковий збірник. Івано – Франківськ, 2006. – вип. 2. – С. 46 – 50.
72. Розпутенко Іванна Роль місцевих позик у розвитку місцевої інфраструктури / І. Розпутенко // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. В.І. Лугового, В. М. Князєва. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 1. – 456 с.
73. Заверуха І.Б. Муніципальні позики в Україні: проблеми існування та перспективи розвитку / І.Б. Заверуха // Чернівецький ун-т. Науковий вісник. – Чернівці, 2000. – вип. 82. – Правознавство. – с. 83 – 85.
74. Заверуха І.Б. Державний борг України: проблеми правового регулювання: Монографія. / І.Б. Заверуха. – Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2006. – 310 с.
75. Баринов В.Т. Муниципальные облигации: выпуск и размещение: Практическое пособие. / В.Т. Баринов. – М.: Русская деловая литература, 1997. – 160 с.

76. Теория государства и права. Учебнику для юридических вузов и факультетов. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова – М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 570 с.
77. Теорія держави і права: Підручник / С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський; за ред.. С.Л. Лисенкова. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 448 с.
78. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Харків: Консул, 2001. – 656 с.
79. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М.: Издательство БЕК, 1994. – 224 с.
80. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. / Ю.А. Тихомиров. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.
81. Алексеев С.С. Частное право: Науч.-публицист. очерк. / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 157 с.
82. Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А.В. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 91 – 99.
83. Курбатов А.Я. Частное и публичное право: критерии деления и значение / А.Я. Курбатов // Вестн. ун-та Российской академии образования. – 2002. – № 2. – С. 25 – 35.
84. Керимов Д.А. Философские проблемы права / Д.А. Керимов. – М., 1972.
85. Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М., «Юрид. лит.», 1975. – 264 с.
86. В.С. Якушев О понятии правового института / В.С. Якушев // Правоведение. – 1970. – №6. – С. 61 – 67.
87. Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник. / за заг. ред. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
88. Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. / С.Д. Цыпкин. – С.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. – 80 с.

89. Финансовое право. Учебник. Ответственный редактор Н.І. Химичева, проф., д-р юр. наук, академик Междунар. акад. наук высшей школы. – М.: Издат. БЕК, 1995. – 525 с.
90. Фінансове право України: Навч. посібник (для студ. вищ. навч. закл.) / (Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю, Пришва та ін.); – К.: Правова єдність, 2009. – 395 с.
91. Финансовое право. Учебник / Под ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – М.: ООО «ТК Велби», 2003. – 536 с.
92. Алисов Е.А. Финансовое право Украины. Учебное пособие. / Е.А. Алисов. – Х: фирма «Эспада», 2000. – 288 с.
93. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: Учебник. / М.В. Карасева. – М.: Юристъ, 2000. – 256 с.
94. Карасева М.В. Финансовое правоотношение. / М.В. Карасева. – М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. – 288 с.
95. Зайцева Н.А. Публічно-правова природа державного кредиту / Н.А. Зайцева // Форум права. – 2008. – №3. – С. 159. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08znapdk.pdf. – Назва з екрану.
96. Мацелик М.О. Фінансове право: навч. посіб. / М.О. Мацелик, Т.О. Мацелик, В.А. Пригоцький; за ред. В.К. Шкарупи. – К.: Знання, 2011. – 815 с.
97. Фокша Л. В. Учасники правовідносин у сфері здійснення місцевих запозичень / Л.В. Фокша // Держава та регіони: науково-виробничий журнал. Серія: Право. – Запоріжжя, 2011. – № 3. – С. 70 – 73.
98. Фокша Л.В. Забезпечення виконання зобов'язань за місцевими позиками / Л.В. Фокша // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. – 2011. – №1 (52). – С. 429 – 437.

99. Ковальчук А.Т. Финансовое право в рыночных системах (теоретическое исследование в практическом контексте). / А.Т. Ковальчук. – К. Парламентское изд-во, 2008. – 506 с.

100. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина/ Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.

101. Административное право и процесс: Полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное / Ю.А. Тихомиров. – М .: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. – 697 с.

102. Елистратов А.И. Очерк административного права. / А.И. Елистратов. – Москва – Петроград: Госиздат, 1923. – 236 с.

103. Ямпольская Ц.А. О теории административного договора / Ц.А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1966. – №10. – С. 132 – 136.

104. Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах / В.И. Новоселов // Известие вузов. Правоведение. – 1969. – №3. – С. 40 – 45.

105. Ведель Ж. Административное право Франции. / Ж. Ведель. – М.: Прогресс, 1973. – 512 с.

106. Михалева О.В. Развитие теории административно-правового договора в Германии – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://www.wolters-kluwer.ru/ai/book.26335/file_chapt/g443.pdf. – Назва з екрану.

107. Maurer H. Der Verwaltungsvertrag – Probleme und Moglichkeiten / H. Maurer // DVBI (104). – 1989. – C. 798.

108. Verwaltungsverfahrengesetz vom 25.5.1976 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf. – Назва з екрану.

109. Беляневич О.А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти): Монографія. / О.А. Беляневич. – Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

110. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV // Голос України від 23.08.2005. – № 158.

111. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08 вересня 2005 р. № 2850-IV// Відомості Верховної Ради України від 23.12.2005. – 2005 р. – №51. – стор. 2662. – стаття 548.

112. Постанова Верховного Суду України від 13 жовтня 2009 р. №09/209 // Адміністративне судочинство. Судова практика в адміністративних справах. – 2010. – №1.

113. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – 4-е вид., перероб. і доп. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса: Фенікс, 2008. – 388 с.

114. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук. 12.00.07. / Бублик Галина Василівна; Київ. нац. екон. ун-т. — К., 2005. — 16 с.

115. Афанасьєв К.К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. … канд. юрид. наук. 12.00.07. / Афанасьєв Костянтин Костянтинович; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2002. — 19 с.

116. Скворцов С.С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. / Скворцов Сергій Сергійович; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2005. — 25 с.

117. Афанасьєв К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія / МВС України, Луган. акад. внутр.. справ ім. 10-річчя незалежності України; наук. ред.. канд. юрид. наук, проф. Ю.П. Битяк. / К.К. Афанасьєв. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – 320 с.

118. Адміністративне право України: Підручник/ Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

119. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія/ (В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін, О.О. Онищук, Ю.В. Гридасов, М.М. Новіков,У.О. Палієнко, І.А. Дьомін, О.М. Єщук); за заг. ред.. В.В. Галунька. – Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 378 с.

120. Ходанич Юрій Адміністративний договір як форма реалізації державного управління. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://pravotoday.in.ua/ru/press-centre/publications/pub-171/. – Назва з екрану.

121. Беляневич О.А. Теоретичні проблеми господарського договірного права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.04. / Беляневич Олена Анатоліївна; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 34 с.

122. Нечай А.А. Динамика финансовых отношений и новый подход к категориям финансового права / А.А. Нечай // Государство и право. – 2000. – №12. – С. 33 – 38.

123. Карасева М.В. Финансовое правоотношение. / М.В. Карасева. – Воронеж: Изд-во Воронеж. Ун-та, 1997. – 304 с.

124. Карасева М.В. Финансовая деятельность государства – основополагающая категория финансово-правовой науки / М.В. Карасева // Государство и право. – 1996. – №11. – С. 75 – 84.

125. Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). / М.В. Карасева. – М.: Юристъ, 2005. – 173 с.

126. Пацурківський П.С. Проблеми теорії фінансового права. / П.С. Пацурківський. – Чернівці, ЧДУ, 1998. – 276 с.

127. Баранчиков В.А. Муниципальное право. Учебник для вузов. / В.А. Баранчиков. – М.: Юнити-Дана, 2000.

128. Васильев В.И. О предмете муниципального права / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2006. - №5 (113). – С. 23 – 35.

129. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: Велби, 2006. – 672 с.

130. Зайцева Н. А. Правове регулювання державного кредиту в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. / Зайцева Наталія Анатоліївна; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2009. – 14 с.

131. Запозичення органів самоврядування (офіційні дані Міністерства фінансів України). – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=294276&cat_id=68447. – Назва з екрану.

132. Мудрик Н.О. Муніципальні облігації: історичний та сучасний досвід / Н.О. Мудрик // Наукові праці НДФІ / Науковий збірник / випуск 6 / 1998 р. (Київський Науково – дослідний фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України) – С. 75 – 81.

133. Зелинский Ф.Ф. История античной культуры / Ред. и прим. С.П. Заикина. 2-е изд. – С.-П.: Марс, 1995. – 380 с.

134. Сунцова О. Власні джерела місцевих бюджетів: становлення та розвиток / О. Сунцова // Державна податкова адміністрація України. Науковий вісник. – Ірпінь, 2001. – вип. 3 (13). – с. 74 – 82.

135. Падалка В. Муніципальні запозичення в Україні за часів царської Росії / В. Падалка // Фінанси України. – 2005. – № 10. – С. 151 – 159.

136. Падалка В. М. Становлення та розвиток ринку місцевих запозичень в Україні: автореф. дис. … канд.. екон. наук 08.04.01. / Падалка Віктор Михайлович; Н.- д. фін. ін.-т. при М- ві фінансів У. – К., 2006. – 18 с.

137. О.П. Кириленко, А.В. Лучка, Б.С. Малиняк Історичний досвід місцевих запозичень в Україні та Росії до 1917 р. / О.П. Кириленко, А.В. Лучка, Б.С. Малиняк // Міжнар. науково - практ. конф. «Проблеми фінансування розвитку великих міст за рахунок муніципальних запозичень та шляхи їх розв’язання», Київ, 29 вересня 2004 р. / за заг. ред. В.І. Кравченка, В.М. Падалки, Д.М. Гриджука. – К.: [Міжнародний інститут фінансів], 2005. – С. 127 – 132.

138. Падалка В. Вісімдесят років потому. Муніципальні запозичення: із XIX століття в XXI / В. Падалка // Дзеркало тижня. – № 29 (556) Субота – 30 липня – 5 серпня 2005 року.

139. Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: Монографія. / О.А. Музика. – К.: Атіка, 2004. – 344 с.

140. Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України «Про затвердження Положення про порядок випуску та обігу облігацій місцевих позик» від 13 жовтня 1997 р. № 48 (втратив чинність) // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 242 – 243. – С. 10 – 11.

141. Указ Президента України «Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що проводяться органами місцевого самоврядування» від 18 червня 1998 р. №655/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 25. – стор. 9. – код акту 5540/1998.

142. Короткий огляд практики муніципальних запозичень в Україні (середина 90-х років XX ст. – 2005 р.) / за заг. ред. В.І. Кравченка, В.М. Падалки, Д.М. Гриджука. – К.: [Міжнародний інститут фінансів], 2005. – С.158 – 187.

143. Досвід запозичень місцевими бюджетами // Контракти. – 2003. – №20. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://archive.kontrakty.ua/gc/2003.html. – Назва з екрану.

144. Падалка В. Ризики муніципальних запозичень / В. Падалка // Фінанси України. – 2005. – №2. – С. 114 – 122.

145. Перерва Г.Л. Розвиток ринку муніципальних запозичень у 1995 – 1998 року. / Г.Л. Перерва. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/txts/region/05pglmzr.pdf

146. Шпак Ігор Навіщо містам облігації і хто за них платить / І. Шпак // За матеріалами УНІАН. – 12 серпня 2008 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://unian.net/ukr/news/news-266812.html

147. Закон України «Про цінні папери і фондову біржу» від 18 червня 1991 р. №1201-XII (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України – 1991. – № 38. – стаття 508.

148. Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 13. – стор. 61. – стаття 857. – код акту 35740/2006.

149. Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 51 (17.12.96). – стаття 292.

150. Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Положення про Порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик» від 07 жовтня 2003 р. № 414 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 44. – стор. 245.

151. Лексин В., Шевцов А. Региональные и местные займы в контексте финансово-бюджетной реформы / В. Лексин, А. Шевцов // Российский экономический журнал. – 1998. – №6. – с. 11 – 25.

152. Кравченко Василь Запозичення: боргова яма чи рятівне коло місцевого самоврядування в країнах зарубіжжя? / В. Кравченко. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirnik_problemtransf_statta_vaskravchenko.doc. – Назва з екрану.

153. Муніципальні облігації в світі та в Україні // Цінні папери України. – 1998. – №12. – С. 3 – 4.

154. Муниципальные облигации в США // Проект USAID «Муниципальные финансы и управление», Вашингтон, 1987, Москва, 1996. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: www.vasilievaa.narod.ru/mu/urc/dig10.doc. – Назва з екрану.

155. Закон о банкротстве муниципальных учреждений (Municipal Bankruptcy Act). – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.cofe.ru/finance/russian/8/86.htm. – Назва з екрану.

156. Мішина Н.В. Випуск облігацій: практика органів місцевого самоврядування в Україні та в США / Н.В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. – Одеса, 1999. – вип. 6, ч. 1. – С. 130 – 136.

157. Музика О. Місцеві запозичення: Україна і зарубіжний досвід / О. Музика // Юридичний вісник України / Інформаційно – правовий банк. – 2005. – № 9 (505). – С. 30 – 32.

158. Зайчикова В.В. Особливості регулювання місцевих запозичень в європейських країнах / В.В. Зайчикова // Наукові праці. – К., 2006. – вип. 4(37). – с. 34 – 42.

159. Досвід та правове регулювання місцевих запозичень в країнах з перехідними економіками. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: www.legality.kiev.ua/pls/ilp3/docs/WORKS/DOSVID.HTML. – Назва з екрану.

160. Dafflon, B. (2002a). “The Theory of Subnational Balanced Budget and Debt Control.” In: B. Dafflon (ed.) Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series. Edward Elgar, Cheltenham-Northampton.

161. Смоляр Ю.О. Взаємодія центрального і місцевого рівнів державного управління у процесі здійснення муніципальних запозичень / Ю.О. Смоляр // Міжнародна науково – практична конференція «Проблеми та перспективи розвитку фінансів місцевого самоврядування в Україні» (25 – 26 квітня 2002 р.). – Дніпропетровськ, 2002. – С. 51 – 52.

162. Пахомов С. Из западноевропейской практики управления муниципальным долгом / С. Пахомов // Российский экономический журнал. – 2000. – №10. – С. 93 – 96.

163. Шадрин А.Е. Использование механизмов муниципальных облигационных займов за рубежом и в Российской федерации / А.Е. Шадрин // Муниципальные займы как инструменты финансовой системы

местного самоуправления: Сб. матер. научно – практ. семинара 4–5 июня 1998 г. – М.: Москов. общест. науч. фонд, 1998. – 256 с.

164. Pawel Swianiewicz The Theory of Local Borrowing and the West-European Experience // Local Government Borrowing: Risks and Rewards // ed. Pawel Swianiewicz. – H.: Budapest. – 2004. – C. 5 – 23.

165. Розпутенко Іванна Досвід запозичень органів місцевого самоврядування Великої Британії / І. Розпутенко // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. В.І. Лугового, В. М. Князєва. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – Вип. 1. – 488 с.

166. Кравченко В.І. Концептуальні засади організації ринку муніципальних запозичень у зарубіжних країнах / В.І. Кравченко // Міжнар. науково - практ. конф. «Проблеми фінансування розвитку великих міст за рахунок муніципальних запозичень та шляхи їх розв'язання», Київ, 29 вересня 2004 р. / за заг. ред. В.І. Кравченка, В.М. Падалки, Д.М. Гриджука. – К.: [Міжнародний інститут фінансів], 2005. – 192 с.

167. Акімова І. Становлення ефективної системи регулювання місцевих запозичень в Україні // І. Акімова, Т. Вахненко.// Економіка. Фінанси. Право. – 2004. – № 5. – С. 15 – 22.

168. Становлення системи регулювання місцевих запозичень і місцевого боргу в Україні. Консультативний матеріал. – Т. 39. – Ін-т. екон. досліджень та політ. консультацій, Нім. консультант. група, 2004. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://www.ier.com.ua/ua/publications/consultancy_work/?pid=1934. – Назва з екрану.

169. Maastricht Treaty. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.eurotreaties.com/maastrichtext.html. – Назва з екрану.

170. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14

червня 1994 р. // Офіційний вісник України – 2006. – № 24. – стор. 203. – стаття 1794. – код акту 36581/2006.

171. Глотов Максим Спрощення процедури випуску єврооблігацій вітчизняними підприємствами та органами місцевої влади / М. Глотов. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://www.yur-gazeta.com/ru/oarticle/1903/. – Назва з екрану.

172. Зайчикова В.В. Теоретичні та практичні проблеми управління муніципальними запозиченнями / В.В. Зайчикова // Фінанси України. – 2007. – №1. – С. 36 – 42.

173. Директива 2004/39/ЄС Європейського Парламенту та Ради "Про ринки фінансових інструментів, що вносить зміни в Директиви Ради 85/611/ЄЕС і 93/6/ЄЕС та Директиву 2000/12/ЄС Європейського Парламенту та Ради і припиняє дію Директиви Ради 93/22/ЄЕС" від 21 квітня 2004 р. (втратив чинність). – [Електронний ресурс] – Режим доступу до бази: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_586

174. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – №15. – стор. 30. – код акту 28492/2004.

175. Стратегія впровадження новітніх фінансових інструментів // Цінні папери України. – 2009. – №6 (548). – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://www.securities.org.ua/securities_paper/review.php?id=548&pub=3897. – Назва з екрану.

176. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.О. Сунцова. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.

177. Василенко О.В. Світовий досвід формування інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів / О.В. Василенко // Держава та регіони. – 2009. – №2. – С. 29 – 36.

178. Падалка В. Фінансування проектів розвитку міст за рахунок муніципальних запозичень / В. Падалка // Фінанси України. – 2004. – № 11. – С. 89 – 99.

179. Цєйпа-Знаміровські Кшиштоф Значення комунальних облігацій у функціонуванні великих міст Польщі / К. Цєйпа-Знаміровські // Матеріали II україно-польської конференції „Управління великими містами: адміністрування та безпосередня демократія (проблеми теорії і практики)", Львів, 4 – 5 грудня 2003 р. – Львів, 2004. – С. 351 – 363.

180. Філатов О.Г. Законодавче регулювання ринку муніципальних облігацій / О.Г. Філатов. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://www.rusnauka.com/12_EN_2008/Economics/31376.doc.htm. – Назва з екрану.

181. Agnieszka Kopańska and Tony Levitas The Regulation and Development of the Subsovereigen Debt Market in Poland 1993 – 2002 / A. Kopańska, T. Levitas // Local Government Borrowing: Risks and Rewards // ed. Pawel Swianiewicz. – H.: Budapest. – 2004. – C. 24 – 72.

182. Муніципальні інвестиції та кредити: навч. посіб. / М.В. Пітцик, Л.О. Петкова, В.В. Проскурін; [за ред. М.В. Пітцика]; [Асоціація міст України та громад, Гнозіс, USAID]. – Кн. 9. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до статті: http^//www.info-library.com.ua/books-book-90.html. – Назва з екрану.

183. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до бази: http://www.consultant.ru/popular/budget/.

184. Безсмерная Е.Р. Выпуск и размещение муниципальных облигационных займов в Российской Федерации: дис. … канд. экон. наук: 08.00.10 / Безсмертная Екатерина Рэмовна; Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации. – М., 2001.

185. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право России. / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. – М.: 1997. – 192 с.

186. Sergey Mikhaylovich Nikiforov, Andrey Vasil’evich Cherniavsky, Vladislav Eduardovich Grigorov, Igor Vyacheslavovich Belyakov, Konstantin Gur’evich Tiousson Local Government Borrowing in Russia: Difficult Paths of Economic Transformation / S.M. Nikiforov, A.V. Cherniavsky, V.E. Grigorov, I.V. Belyakov, K.G. Tiousson // Local Government Borrowing: Risks and Rewards // ed. Pawel Swianiewicz. – H.: Budapest. – 2004. – С. 319 – 384.

187. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 04 декабря 2008 г. №95-IV. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до бази: http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00014&ogl=all.

188. Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. №412-З (глава 9 «Заимствования»). – [Електронний ресурс] – Режим доступу до бази: http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=hk0800412&p2={NRPA}.

189. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. №435-IV// Офіційний вісник України – 2003. – №11. – стаття 461.

190. Закон України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» від 10 лютого 1998 р. №90/98-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – №8. – стор. 6. – код акту 4916/1998.

191. Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. №1906-IV // Офіційний вісник України від 17.09.2004 – 2004. – № 35. – стор. 11. – стаття 2317. – код акту 29955/2004.

192. Постанова Кабінету Міністрів України. «Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів» від 29 грудня 2010 р. №1204 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 247.

193. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку отримання та погашення позик на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевого бюджету, у фінансових установах» від 09 серпня 2002 р. №627 // Офіційний вісник України – 2002. – №35. – стор. 242. – стаття 1673. – код акту 23141/2002.

194. Державна служба статистики України. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/. – Назва з екрану.

195. Вишневська З. Віктор Падалка «Не варто боятися позик Вони свідчення стабільності й оптимізму» / З. Вишневська // Дзеркало тижня. – № 20 (455). – 31 травня – 6 червня 2003.

196. Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 р. №350-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5.– стаття 43.

197. Черный В., Поддубный Д. Вторая волна / В. Черный, Д. Поддубный // Бизнес. – 2003. – № 9 (528). – С. 19.

198. Рекомендації круглого столу «Шляхи нормативного сприяння розвитку місцевих запозичень». – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/news/564/129474/. – Назва з екрану.

199. Луніна І., Вахненко Т. Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні / І. Луніна, Т. Вахненко // Економіст. – 2005. – №10. – С. 38 – 41.

200. Указ Президента України «Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку» від 23 листопада 2011 р. №1063/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 228.

201. Міністерство фінансів України підготувало проект Закону України «Про місцеві запозичення і місцеві гарантії». – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=9530285. – Назва з екрану.

202. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» від 23 травня 2007 р. №308-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – стор. 12. – стаття 1526. – код акту 39853/2007.

203. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів» від 27

серпня 2007 р. №973. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до бази: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1023.2746.0

204. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В.М. Гаращук. – Харків: Фоліо, 2002. – 176 с.

205. Финансовый контроль: Учеб. пособие / Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А. – М.: Издательский дом «Камерон», 2004. – 272 с.

206. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно – правові засади / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. / О.Ф. Андрійко. – К.: Наук. думка, 2004. – 299 с.

207. Шохин С.О. Правовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации: проблемы и перспективы: дис. … доктора юрид. наук: 12.00.05. / Шохин Сергей Олегович; МГУ. – М., 1999. – 350 с.

208. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю: навч. посіб./ Л.А. Савченко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.

209. Гетманець О.П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: дис. … доктора юрид. наук: 12.00.07 / Гетманець Ольга Петрівна. – Харків, 2009. – 426 с.

210. Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади: Монографія. / О.П. Гетманець. – Харків: Екограф, 2008. – 308 с.

211. Науково – практичний коментар Бюджетного кодексу України. Окреме видання/ Кол. Авт.: В.І. Антипов, Л.К. Воронова, Н.В. Воротіна та ін.; за заг. ред. проф. П.В. Мельника; ДПА України, Нац. акад. держ. подат. служби України; АПрН України, Наук. – досл. ін.-т фінансс. права. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 416 с.

212. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство фінансів України» від 08 квітня 2011 р. № 446/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 83.

213. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» від 13 квітня 2011 р. № 460/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 89.

214. Наказ Державного казначейства України «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» від 04 листопада 2002 р. № 205 // Офіційний вісник України. – 2002. – N 48 (13.12.2002). – ст.. 2206.

215. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 р. №1085/2010 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 234.

216. Указ Президента України «Про Положення про Державну фінансову інспекцію України» від 23 квітня 2011 р. № 499/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 87.

217. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. №586-XIV // Відомості Верховної Ради України – 1999. – №20. – стаття 190.

218. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2002 р. №538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – стор. 241. – стаття 1793. – код акту 23253/2002.

219. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі в бюджетному процесі» від 14 грудня 2001 р. №574 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – стор. 267. – стаття 76. – код акту 21084/2002.

220. Наказ Міністерства фінансів України «Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм» від 08 серпня 2002 р. №621. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до бази: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MF02048.html.

221. Наказ Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» від 29 грудня 2002 р. № 1098 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 5. – стор. 119. – стаття 196. – код акту 24253/2003.

222. Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи в Україні (ЗМФІ)” (за підтримки USAID) – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/news/428/129062/. – Назва з екрану.

223. Наказ Міністерства фінансів України «Про основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджету» від 22 вересня 2008 р. №1172. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до бази: www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Legislation/Budget/1172.pdf

224. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік» від 13 травня 2011 р. № 3358-VI // Голос України. – 2011. – № 97.

225. Самокиш О.О. Місцеві позики як джерело наповнення дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування / О.О. Самокиш // Проблеми розвитку державних і місцевих фінансів. Наук. - теорет. конф., Київ, 10 – 11 квіт. 2003 р. / Редкол.: Т.І. Єфименко (голова) та ін. – К.: НДФІ, 2003. – С. 335 – 342.

226. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229. – № 229 – 230.

227. Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» 28 грудня 1994 р. (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – стаття 28.

228. Лист Державної податкової адміністрації України «Довідник №57 пільг, наданих чинним законодавством по сплаті податків та зборів станом на 01.04.2011» від 21 березня 2011 р. №57. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до бази: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DPA0711.html

229. Декрет Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» від 26.12.1992 р. N 13-92 (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 10. – стаття 77.

230. Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 р. №889-IV (втратив чинність) // Урядовий кур'єр. – 2003. – №127.

231. Репортаж з розширеного засідання правління Асоціації міст України від 03 березня 2011 року – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.auc.org.ua/news/reportazh-z-rozshirenogo-zasidannya-pravlinnya-asotsiatsii-mist-ukraini. – Назва з екрану.

232. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» від 14 квітня 2010 р. №357 // Урядовий кур'єр. – 2010. – №96.

233. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання здійснення запозичень для фінансування проектів у рамках виконання завдань і заходів, передбачених Державною цільовою програмою підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» від 12 жовтня 2010 р. №936 // Урядовий кур'єр. – 2010. – №193.

234. Звернення учасників круглого столу «Проблеми енергозбереження українських міст та шляхи їх вирішення в умовах фінансово-економічної кризи» до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та усіх політичних сил щодо здійснення невідкладних заходів стосовно стимулювання інвестиційних проектів в галузі енергозбереження, у бюджетній сфері та охороні довкілля в Україні від 26 березня 2009р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.credit-rating.ua/img/st_img/press-conference/2009.04.04/zvernennja_pc_2009.04.04.pdf. – Назва з екрану.

235. Рекомендації п'ятого фінансово-економічного форуму «Шляхи зміцнення фінансового потенціалу міст в умовах кризи». – [Електронний ресурс] – Режим доступу:

www.ibser.org.ua/UserFiles/File/F&E%20Forums/Recomend_Forum.pdf. – Назва з екрану.

236. Самойлова Олена Тиша на ринку муніципальних запозичень року / О. Самойлова. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://www.credit-rating.ua/ru/analytics/review/12814/

237. Кравченко В.І. Економічні та фінансові проблеми формування територіальних громад в Україні / В.І. Кравченко // Наукові праці НДФІ/ Науковий збірник / випуск 6 / 1998 р. (Київський Науково – дослідний фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України). – С. 5 – 14.

238. Рекомендації круглого столу «Партнерство між банками та органами місцевого самоврядування як один із шляхів подолання економічної кризи». – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.uapp.org/images/files/Recommendations.pdf. – Назва з екрану.

239. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01 липня 2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40 (08.10.2010). – ст. 524.

240. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Фонду розвитку міст України» від 17 липня 2003 р. №1101 (втратив чинність) // Офіційний вісник України. – 2003. – №30 (08.08.2003). – Ст. 1542.

241. Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Фонду розвитку міст України» від 16 листопада 2005 р. №1100 // Офіційний вісник України. – 2005 р. – №46. – С. 31. – стаття 2896, код акту 34342/2005.