

ПАРУБЕЦЬОлена Миколаївна
Olena.parubets@gmail.comк.е.н., доцент, Чернігівський
національний технологічний
університет**ПАЛЬОХА**Ольга Вадимівна
olga_palokha@ukr.netздобувач, Чернігівський
національний технологічний
університет

УДК 336.274.3

СУГОНЯКОДмитро Олександрович
dmytro.sugonyako@gmail.comк.е.н., доцент, Чернігівський
національний технологічний
університет**ЕВОЛЮЦІЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ КОМУНАЛЬНОГО КРЕДИТУВАННЯ В УКРАЇНІ****DEVELOPMENT OF MUNICIPAL CREDIT SYSTEM IN UKRAINE**

У статті дослідженні питання виникнення і еволюції розвитку системи комунального кредитування в Україні. Проведена систематизація основних етапів становлення і функціонування комунального кредиту в національній практиці. Виявлено взаємовплив і взаємозв'язок між різними формами комунального кредиту, запропоновані заходи стосовно їх подальшого розвитку.

В статье исследованы вопросы возникновения и эволюции развития системы коммунального кредитования в Украине. Проведена систематизация основных этапов становления и функционирования коммунального кредита в национальной практике. Выведено взаимовлияние и взаимосвязь между различными формами коммунального кредита, предлагаемые меры по их дальнейшему развитию.

The questions of origin and evolution of municipal lending system in Ukraine is studied in the article. The main stages of formation and functioning of municipal credit in national practice been systematized. The interplay and relationship between different forms of municipal credit, the proposed measures on their further development were discovered.

Ключові слова: комунальний кредит, місцеві позики, облигації, комунальні банки, розвиток, органи місцевого самоврядування

Ключевые слова: коммунальный кредит, местные займы, облигации, коммунальные банки, развитие, органы местного самоуправления

Keywords: municipal credit, local borrowing, bonds, municipal banks, development, local governments

ВСТУП

Комунальний кредит як один з основних фінансових інститутів в системі місцевих фінансів, відіграє важливе значення у фінансовому забезпеченні місцевих потреб і діяльності органів місцевого самоврядування.

Не дивлячись на тривалу історію становлення і розвитку системи комунального кредитування, такий вид кредиту не отримав достатнього поширення в Україні. З'ясування проблем, що перешкоджають розвитку комунального кредиту в сучасних умовах, потребує узагальнення і систематизації основних етапів його становлення.

Теоретичні питання дослідження еволюції розвитку різних форм комунального кредиту розглядали багато вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема, А.Д. Гусаков, І.А. Димшиць, О.Р. Квасовський, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, О.П. Крайник, А.В. Лучка, К.В. Нікітенко, В.М. Падалка, Ю.В. Петленко, В.В. Прядко, М.М. Сайко, І.Я. Чугунов та ін. Україна має досвід побудови системи комунального кредитування в дорадянській, радянській періоди та після проголошення незалежності. Не дивлячись на це, існує низка

невирішених проблем, що суттєво гальмують розвиток різних форм комунального кредиту в національній практиці. Реформування існуючого механізму комунального кредитування потребує системного дослідження позитивних і негативних аспектів накопиченого досвіду України в цьому питанні. Це дасть змогу запропонувати і обґрунтувати напрямки поліпшення фінансового становища міст і регіонів України, зменшити диспропорції їх соціально-економічного розвитку, що є особливо актуальним в умовах проведення фінансової децентралізації та надання фінансової самостійності місцевим бюджетам.

МЕТА РОБОТИ полягає в проведенні ґрунтовного аналізу і систематизації накопиченого досвіду розвитку системи комунального кредитування в Україні.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою роботи є наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених з зазначеної проблематики, ресурси Internet, законодавчі акти, а також нормативні документи в сфері регулювання системи комунального кредитування в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Створення ефективної системи кредитування органів місцевого самоврядування напряду залежить від державної політики, прийняття відповідних нормативно-правових актів, рівня довіри кредиторів і інвесторів, дієвості контролю за цільовим використанням запозичених коштів. В умовах трансформації економіки та фінансів, становлення громадянського суспільства підвищуються вимоги до якості комунальних, соціальних та публічних послуг, надання яких покладено на органи місцевого самоврядування та здійснюється ними за рахунок коштів місцевих бюджетів. Хронічна нестача власних фінансових ресурсів призводить до невиконання місцевими органами влади та самоврядування покладених на них функцій і завдань, та відповідно, незадоволення в повному обсязі потреб територіальних громад.

Європейський вибір України потребує якнайшвидшої інтеграції нашої держави в фінансовий простір

країн ЄС, яку неможливо здійснити без реформування національної системи комунального кредитування з урахуванням новітніх тенденцій та позитивних результатів попереднього досвіду. На основі вивчення наукової літератури в статті здійснена систематизація основних етапів становлення, функціонування і розвитку системи комунального кредитування, що наведена в таблиці 1. Як видно з даних таблиці, розвиток системи комунального кредитування безпосередньо пов'язаний зі змінами державного і бюджетного устроїв, форм власності, зміною пріоритетів внутрішньої та зовнішньої економічної та фінансової політик. В дорадянський період не дивлячись на розгалужену мережу фінансово-кредитних установ, які надавали кредити органам місцевого самоврядування, найбільший розвиток отримали муніципальні облігаційні позики, випуск яких здійснювали великі міста, такі як Київ та Одеса у 1876 та 1879 роках відповідно [1, с. 3-4].

Таблиця 1

Етапи становлення, функціонування та розвитку комунального кредитування в Україні

[складено авторами на основі [1-6]]

Період	Характеристика
Дорадянський	
1876-1916 рр.	Розвиток перших форм комунального кредиту у вигляді випуску муніципальних цінних паперів, надання позик органам місцевого самоврядування міськими громадськими банками, державною касою міського і земського кредиту, а також акціонерними земельними банками комунальних кредитів містам і земствам без іпотечного забезпечення.
Створення радянської держави	
1917-1922 рр.	Заборона Радянським Урядом випуску і розміщення муніципальних позик, анулювання попередніх внутрішніх і зовнішніх запозичень.
Соціалістична індустріалізація	
1923-1929 рр.	Створення Центрального банку комунального господарства і житлового будівництва Радянського союзу, мережі комунальних банків головною метою діяльності яких було кредитування місцевих органів влади, відновлення місцевої економіки шляхом кредитування комунального господарства, надання кредитів місцевим державним, кооперативним і приватним підприємствам, а також населенню на місцеве житлове будівництво
Централізація управління місцевими фінансовими ресурсами	
1930-1959 рр.	Поступова ліквідація системи комунального кредитування, припинення діяльності Центрального банку комунального господарства і житлового будівництва.
Реорганізація управління плановою економікою	
середина 1980 р.- початок 1990 рр.	Проведення банківської реформи створення Банку житлово-комунального господарства і соціального розвитку (Житлосоцбанк СРСР) та Української республіканської контори даного банку, на базі якої в жовтні 1990 р. було засновано акціонерний комерційний банк «Укрсоцбанк».
Розвиток ринкових відносин	
1995 - I половина 1998 рр.	Випуск муніципальних облігаційних позик містами України на будівництво житла, фінансування муніципальних інфраструктурних проектів, тощо.
II половина 1998 - 2002 рр.	Призупинення випуску муніципальних облігацій по причині негативного впливу світової фінансової кризи, погіршення кредитних рейтингів України, недовіри інвесторів до такого роду цінних паперів після дефолту м. Одеси.
2003р. – по теперішній час	Активізація емісії облігацій місцевих позик, скачкоподібний характер їх розвитку, випуск в останні роки переважно для рефінансування попередніх запозичень.

Дослідження розвитку системи комунального кредитування в Українській Радянській Соціалістичній Республіці дає змогу констатувати, що кредитування місцевих органів влади в різні періоди

часу здійснювалося за рахунок коштів спеціалізованих фінансово-кредитних установ, а саме Центрального банку комунального господарства і житлового будівництва Радянського союзу (1925-

1959 рр.), місцевих комунальних банків (1923-1959 рр.), Банку житлово-комунального господарства і соціального розвитку (1987-1990). У прийнятому в 1990 р. Законі УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» зазначалося, що органи місцевого самоврядування мають право користуватися на договірних засадах кредитами на виробничі і соціальні цілі.

Після проголошення незалежності України і переходу до ринкової економіки постала необхідність розбудови системи місцевих фінансів і забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами. В цей час, окрім бюджетного законодавства, приймається низка нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток органів місцевого самоврядування та фінансово-кредитних відносин на місцевому рівні, що передбачають формування комунальних банків.

У статті 22 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 1991 р. вказувалося, що засновниками акціонерами (учасниками) комерційних банків можуть бути юридичні та фізичні особи, за винятком Рад народних депутатів усіх рівнів, їх виконавчих органів, політичних і профспілкових організацій, спілок і партій, громадських фондів. В новій редакції вищезазначеного Закону України від 07.12.2000 р. зазначається, що банки в Україні функціонують у формі публічного акціонерного товариства або кооперативного банку. Останні створюються за принципом територіальності і поділяються на місцеві та центральні кооперативні банки. Мінімальна кількість учасників місцевого (у межах області) кооперативного банку має бути не менше 50 осіб. Рівень мінімального розміру статутного капіталу кооперативного банку встановлюється Національним банком України [7].

В Законі України «Про місцеве самоврядування» (стаття 70) наголошується, що 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. При цьому зазначається, що органи місцевого самоврядування 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 [8]. Зокрема, у статті 16 Бюджетного Кодексу зазначається, що міські ради можуть здійснювати місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій [9].

Не дивлячись на закріплені в законодавчих актах положення щодо створення комунальних банків, такі спеціалізовані кредитні установи не отримали достатнього розвитку в сучасних умовах, хоча наша держава має досвід їх розбудови. Перші комунальні банки на території України були створені завдяки внескам губвиконкомів та міських рад ще в 1923 р. у

містах Києві, Одесі, Харкові. Головним завданням таких банків було кредитування та сприяння відбудові житлового фонду, міського господарства, а також позики населенню. Діяльність комунальних банків була призупинена на початку 1930-х років у зв'язку з втратою автономії національною кредитно-банківською системою [4, с. 50-52].

Нова історія формування комунальних банків починається тільки на початку 1990-х років в період становлення ринкових відносин. На протязі 1993 р. в Україні було створено два комунальні банки за участю коштів органів місцевого самоврядування. Так, у травні 1993 р. в Україні розпочав діяльність перший комунальний банк ТОВ «Комерційний банк сприяння розвитку підприємництва «Згода». З серпня 1998 р. банк отримав назву – Комерційний банк сприяння розвитку міського господарства і підприємництва «Хрещатик». З 2000 р. – Відкрите акціонерне товариство «Комерційний банк «Хрещатик», з травня 2010 р. – публічне акціонерне товариство «Комерційний банк «Хрещатик». Комунальний статус банку, в основному, був забезпечений участю в статутному капіталі коштів акціонерів, серед яких були Департамент фінансів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та частина комунальних підприємств м. Києва, а не фінансовою підтримкою органів місцевого самоврядування і розвитком місцевої економіки та інфраструктури. Наразі розпочато процедуру ліквідації банку, яка буде тривати з 06.06.16р. по 05.06.18р. [10]. На рахунку банку зберігалися кошти столичних комунальних підприємств. За даними Київської міської державної адміністрації, на момент визнання банку неплатоспроможним сума залишку коштів яких становила 85 293 324,2 гривні.

У серпні 1993 року розпочав свою діяльність АБ «Укркоммунбанк», який пізніше було перейменовано на ПАТ «Міський комерційний банк», серед акціонерів якого були обласна державна адміністрація Луганської області та міська адміністрація м. Луганськ. З 1996 року банк розпочав свою діяльність в Луганську і відкрив відділення в багатьох містах області. З березня 2015 р. було розпочато процедуру ліквідації банку [11].

Виходячи з вищенаведеного можна констатувати, що механізм створення і функціонування національних комунальних банків не є довершеним і потребує реформування. Також треба зазначити, що банки виступають основними посередниками в процесі реалізації випуску муніципальних цінних паперів.

Іншою формою комунального кредиту в Україні є муніципальні облігаційні позики, перший випуск яких було здійснено в 1995 р. Не дивлячись на законодавче підґрунтя, муніципальні облігації не стали надійним джерелом зменшення дефіциту місцевих бюджетів, фінансування інвестиційних та інфраструктурних проектів по причині постійної зміни економічної, політичної ситуації в країні, девальвації національної валюти, інфляційних коливань, недовіри інвесторів до операцій на ринку муніципальних цінних паперів, відсутності стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів. В

основному випуск муніципальних облігацій здійснюють великі міста України. Середні та малі за розміром міста не завжди можуть оплатити за рахунок коштів місцевих бюджетів надання кредитних рейтингів, без яких не можливо отримати дозвіл на випуск цінних паперів, невеликі за обсягом облігаційні позики не є привабливими для інвесторів, в зв'язку з чим виникають труднощі, пов'язані з їх розміщенням та погашенням, а також невідповідністю затрачених зусиль і витрат отриманим результатам.

Муніципальні облігації, як додатковий фінансовий ресурс соціально-економічного розвитку міст, мають певну вартість, спрямовану на виплату відсотків за ними, максимальна величина яких в останні роки не перевищувала 25 %. У випадку реструктуризації боргу місцевою радою, відсоткова ставка, враховуючи зміну кон'юнктури національного кредитного ринку, досягала не більше 28 % річних [12].

Виходячи з цього, місцеві ради все частіше користуються кредитними ресурсами, отриманими по лінії Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР) та Міжнародної фінансової організації Північна Екологічна Фінансова Корпорація (НЕФКО). Кредити таких міжнародних фінансових інститутів та організацій надаються під низькі відсотки, в основному, на термін 5 років. Так, за підсумками 2015 р. місцевими радами не було здійснено жодного випуску муніципальних облігаційних позик [12;13], натомість Славутицька, Бердичівська, Чернівецька, Комсомольська, Коломийська, Сумська, Черкаська міські ради взяли зовнішній кредит по лінії НЕФКО на загальну суму 39975 тис. грн.

ВИСНОВКИ

Проведені у статті дослідження стосовно систематизації етапів розвитку системи комунального кредитування в Україні дали змогу виявити позитивний і негативний досвід нашої держави в цьому питанні. Комунальний кредит, як інструмент залучення додаткових фінансових ресурсів на економічний, інвестиційний, соціальний розвиток міст і регіонів, відіграє важливу роль в ефективному проведенні реформи децентралізації та відповідності розбудови системи місцевих фінансів загальноєвропейським принципам. Для прискорення розвитку різних форм комунального кредиту в національній практиці необхідно вдосконалити законодавчу базу стосовно діяльності комунальних банків, розробити методику оцінки платоспроможності і фінансової стійкості місцевих бюджетів, теоретико-методологічні підходи до виявлення і зниження ризиків, пов'язаних з розвитком ринку муніципальних запозичень, що в сукупності призведе до підвищення

рівня довіри потенційних інвесторів, активізації співробітництва місцевих органів самоврядування з національними фінансово-кредитними установами.

Список використаних джерел

1. Чугунов І.Я. Бюджет розвитку як складова фінансово-економічної системи регіону / І.Я. Чугунов, О.П. Крайник // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 4. – С. 3-11.
2. Гусаков А.Д. Денежное обращение и кредит СССР / А.Д. Гусаков, И.А. Дымшиц. – М.: Росфиниздат, 1951. – 305 с.
3. Кириленко О. Історичний досвід, стан і перспективи розвитку місцевих запозичень в Україні / О. Кириленко, А. Лучка, Б. Малиняк // Журнал європейської економіки. – 2005. – № 1. – С. 82-104.
4. Нікітенко К. Функціонування системи спеціальних банків в УСРР: міжвоєнний період (1921-1939 рр.) / К. Нікітенко // Мандрівець. – 2011. – № 5. – С. 49-53.
5. Падалка В. Муніципальні запозичення в Україні за часів царської Росії // Фінанси України. – 2005. – № 10. – С. 151 - 159.
6. Прядко В.В. Історія грошей і кредиту: Підручник / В.В. Прядко, М.М. Сайко. – К.: Кондор, 2009. – 507 с.
7. Про банки і банківську діяльність [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Закон від 07.12.2000 № 2121-III. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>
8. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page4>
9. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
10. Офіційний сайт ПАТ «КБ «Хрещатик» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://xcitybank.com.ua/korporativna-politika/>
11. Офіційний сайт ПАТ «Міський комерційний банк» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.abucb.com/>
12. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/borg/mistsevyi-borh>
13. Parubets O.M. Communal credit opportunities to finance infrastructure investment projects research / O.M. Parubets, D.O. Sugonyako, O.V. Palokha // Perspective directions of scientific researches: Collection of scientific articles.– Agenda Publishing House, Coventry, United Kingdom, 2016.– P. 209-212.