

ФІСКАЛЬНА І БОРГОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНСЬКИХ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ: ЗМІНА ПРІОРИТЕТІВ

© 2015 СИНЮТКА Н. Г.

УДК 336.3:336.276

Синютка Н. Г. Фіскальна і боргова політика українських муніципалітетів: зміна пріоритетів

Узагальнено статистичну інформацію щодо місцевих фінансів як складової сектора державного управління України, дано інтегровану оцінку їхнього сучасного стану, розглянуто динаміку розвитку і структуру сектора. Доведено системний характер дефіцитності місцевих бюджетів. Зроблено спробу комплексного наукового обґрунтування необхідності та доцільності місцевих позик як альтернативного джерела фінансування. Запропоновано зміну пріоритетів у фіскальній і борговій політиці муніципалітетів України. Наголошено на позитивних аспектах субнаціональних запозичень як драйвера економічного розвитку регіонів.

Ключові слова: дефіцитність місцевих бюджетів, місцеві позики, борги муніципалітетів, необхідність використання муніципальних запозичень, муніципальна боргова політика, субнаціональні запозичення.

Рис.: 4. **Табл.:** 1. **Бібл.:** 15.

Синютка Наталія Геннадіївна – старший викладач кафедри фінансів, Національний університет «Львівська політехніка» (вул. Степана Бандери, 12, Львів, 79013, Україна)

E-mail: synutka@gmail.com

УДК 336.3:336.276

Синютка Н. Г. Фискальная и долговая политика украинских муниципалитетов: смена приоритетов

Обобщена статистическая информация о местных финансах как составляющей сектора государственного управления Украины, дана интегрированная оценка их современного состояния, рассмотрена динамика развития и структура сектора. Доказан системный характер дефицитности местных бюджетов. Сделана попытка комплексного научного обоснования необходимости и целесообразности местных займов в качестве альтернативного источника финансирования. Предложены изменения приоритетов в фискальной и долговой политике муниципалитетов Украины. Подчеркнуты положительные аспекты субнациональных заимствований в качестве драйвера экономического развития регионов.

Ключевые слова: недостаточность местных бюджетов, местные займы, долги муниципалитетов, необходимость использования муниципальных заимствований, муниципальная долговая политика, субнациональные заимствования.

Рис.: 4. **Табл.:** 1. **Библ.:** 15.

Синютка Наталья Геннадьевна – старший преподаватель кафедры финансов, Национальный университет «Львовская политехника» (ул. Степана Бандеры, 12, Львов, 79013, Украина)

E-mail: synutka@gmail.com

UDC 336.3:336.276

Syniutka N. H Fiscal and Debt Policy of Ukrainian Municipalities: Shift of Priorities

Statistical data on the local finance as a part of the government sector of Ukraine have been generalized, an integrated estimate of their current state has been given, dynamics of development and structure of the sector have been considered. Systemic nature of scarcity of local budgets has been proven. An attempt was made to an integrated scientific substantiation of the necessity and feasibility of local loans as an alternative source of financing. Shift of priorities in fiscal and debt policies of the municipalities of Ukraine has been proposed. Positive aspects of subnational borrowing as a driver of regional economic development has been emphasized.

Key words: insufficiency of local budgets, local loans, debts of municipalities, need for use of the municipal debts, municipal debt policy, subnational borrowing.

Pic.: 4. **Tabl.:** 1. **Bibl.:** 15.

Syniutka Nataliia H. – Senior Lecturer, Department of Finance, National University «Lviv Polytechnic» (vul. Stepana Bandery, 12, Lviv, 79013, Ukraine)

E-mail: synutka@gmail.com

В умовах експоненціального зростання державного боргу України і відповідно платежів по його обслуговуванню, різких коливань курсу національної валюти, безпрецедентного зменшення золотовалютних резервів упродовж 2013 – 2015 рр. загострюється суспільна і наукова дискусія щодо необхідності запозичень на всіх рівнях бюджетної системи як таких. Українські муніципалітети постали перед непростим вибором: жорстка фіскальна консолідація в умовах змінених Бюджетного та Податкового кодексів чи зважена ефективна боргова політика, спрямована на стимулювання економічного розвитку територій.

Враховуючи нерозвиненість інституту субнаціонального кредиту України в порівнянні із ринком державних боргів і позик корпоративного сектора, проблематика муніципальних запозичень вузько представлена в працях вітчизняних вчених. Так, у наукових дослідженнях О. Кириленко, А. Гальчинського, А. Крисоватого, І. Сторонянської основна увага приділяється проблемам формування місцевих бюджетів, їх постійній незабезпеченості власними коштами та внаслідок цього дефіцит-

ності. Українські вчені обґрунтовано пропонують змінити концептуальні підходи задля справедливого поділу джерел доходів між бюджетами всіх рівнів. Тому муніципальні запозичення в їхніх працях постають виключно одним з можливих варіантів фінансування місцевих інвестиційних програм, а не самостійним об'єктом наукового пізнання.

Водночас західні дослідники Т. Тер-Мінасян, Б. Дафлон, П. Дворакова протягом двох останніх десятиліть інтенсивно вивчають проблематику субнаціонального боргу, у тому числі на прикладі постсоціалістичних країн Східної та Центральної Європи. На жаль, через недоступність узагальненої інформації, а також невідповідність міжнародних і вітчизняних статистичних стандартів щодо цього сектора Україна не є об'єктом таких досліджень.

Чи є потреба залучати ризикові ресурси, оплачувати вартість їх використання, якщо громаді не зрозумілий інтегральний макроекономічний ефект такого залучення? Адаже, за твердженням К. Макконнела та С. Брю, створення, акумуляція боргів є наслідком незбалансо-

ваності бюджетів по доходах і видатках, а бюджетний борг – це завжди похідна функція від дефіцитності відповідних бюджетів [1, с. 377] і є нагромадженою сумою дефіцитів і профіцитів бюджетів за відповідний часовий проміжок.

Метою даної статті є узагальнення статистичної інформації сектора місцевих фінансів України за 2005 – 2015 рр., оцінка їхнього стану за вітчизняними та світовими підходами, детермінація наявних проблем, інтегрований аналіз у сукупності з іншими макроекономічними показниками і спроба комплексного наукового обґрунтування доцільності субнаціональних запозичень від приватних та інституціональних інвесторів в Україні на сучасному етапі.

На думку більшості дослідників, зокрема Т. Тер-Мінасян, головним спонукаючим фактором для розвитку ринку субнаціональних запозичень та створення власної боргової стратегії місцевих громад є систематична та постійнотриваюча недостатність власних фінансових ресурсів муніципалітетів [2, с. 156 – 158].

Для підтвердження вищезазначеного проаналізуємо дані державного фінансового сектора України за 2005 – 2014 рр. Більшість вітчизняних вчених з такою метою аналізує лише структуру Зведеного бюджету України із виділенням частки місцевих бюджетів у ньому за доходами і видатками. У такій системі координат місцеві бюджети відіграють відносно благополучну роль – у середньому 21 – 26 % по доходах за останнє десятиліття (рис. 1).

На нашу думку, наведений аналіз уособлює установлені й дещо застарілі пострадянські підходи. Водночас частка видатків у структурі Зведеного бюджету є в діапазоні від 35,9 до 42,7 %, що свідчить про критичну і постійнотриваючу дефіцитність місцевого самоврядування упродовж десятиліть існування української держави. У 90-х роках ХХ ст. це можна було б віднести

до наслідків радянської епохи. Проте ситуація розвивається в умовах дії як Закону України «Про бюджетну систему» (1991 – 2001 рр.), Бюджетного кодексу 2001 р., Бюджетного кодексу 2010 р., так і в умовах бюджетних змін у 2015 р. Це однозначне підтвердження думки, що немає і не буде в осяжній перспективі політичної волі щодо справжньої, а не удаваної децентралізації влади в Україні – політичної, територіально-адміністративної, економічної та фінансової тощо. Для імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування центральний уряд формально передав владні повноваження на місця, проте не віддав достатні для їхнього провадження фінансові ресурси.

На протипагу вітчизняній методиці ми пропонуємо здійснити інтегрований моніторинг частки місцевих бюджетів у загальних державних фінансах за європейськими практиками і стандартами МВФ [3, с. 5]. Для повноти і всебічності аналізу до складу державного фінансового сектора закономірно включимо не лише державний та місцеві бюджети, але й бюджети пенсійного та інших соціальних фондів. Основоположним документом методики оцінки стану державних фінансів для країн ЄС є Європейська система національних та регіональних рахунків (*European system of national and regional accounts, ESA95 or ESA2010*) [4], дефініції якої, правила підрахунку та узагальнення статистичних показників відповідають міжнародній Системі національних рахунків (*System of National Accounts of the United Nations* (1993 SNA)). За цією методологією в європейських практиках до фінансів державного сектора, окрім державного та місцевих бюджетів, включено кошти державного пенсійного і соціальних фондів, оскільки внески до них та напрямки витрачання визначаються у відповідності до загальнодержавного законодавства, а, отже, обов'язкові до виконання усіма суб'єктами економічної діяльності.

Як видно з рис. 2, надходження до державного сектора України протягом останнього десятиліття динаміч-



Рис. 1. Частка доходів та видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України, %

Джерело: складено автором за даними Міністерства фінансів України.

но зростають – з 186,2 млрд грн у 2005 р. до 635,5 млрд грн у 2014 р., або у 3,4 разу. Водночас місцеві бюджети демонструють аналогічну динаміку – зростання з 30,3 млрд грн до 99,9 млрд грн за період 2005–2014 рр., або у 3,3 разу. Така ситуація розвивається на фоні практично незмінної частки перерозподілу ВВП через державний

фінансовий сектор – протягом усього аналізованого періоду її значення коливається зовсім незначно в діапазоні 42–44,5 відсотки ВВП по доходах (рис. 3).

Проте аналіз структури надходжень держсектора (див. рис. 2, 3) виявляє дисбаланс: через 12087 місцевих бюджетів України [5] перерозподіляються суми, які май-

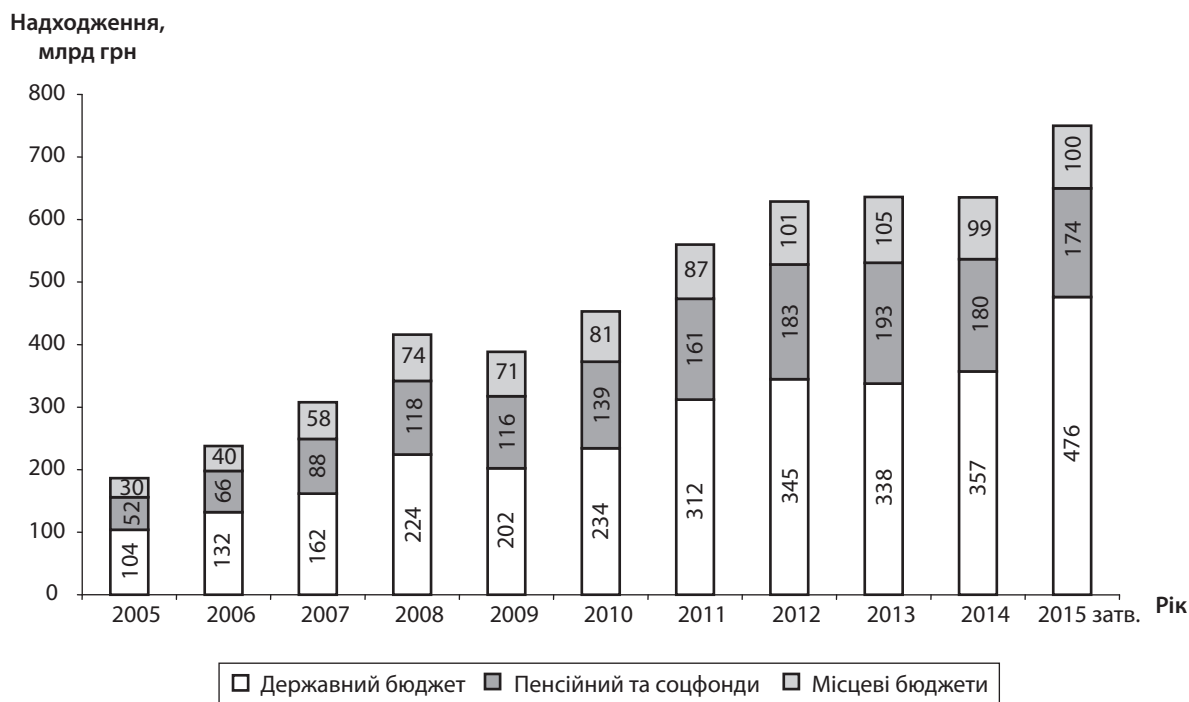


Рис. 2. Динаміка надходжень до державного фінансового сектора України, 2005–2015 р.

Джерело: складено автором на основі даних Міністерства фінансів України.

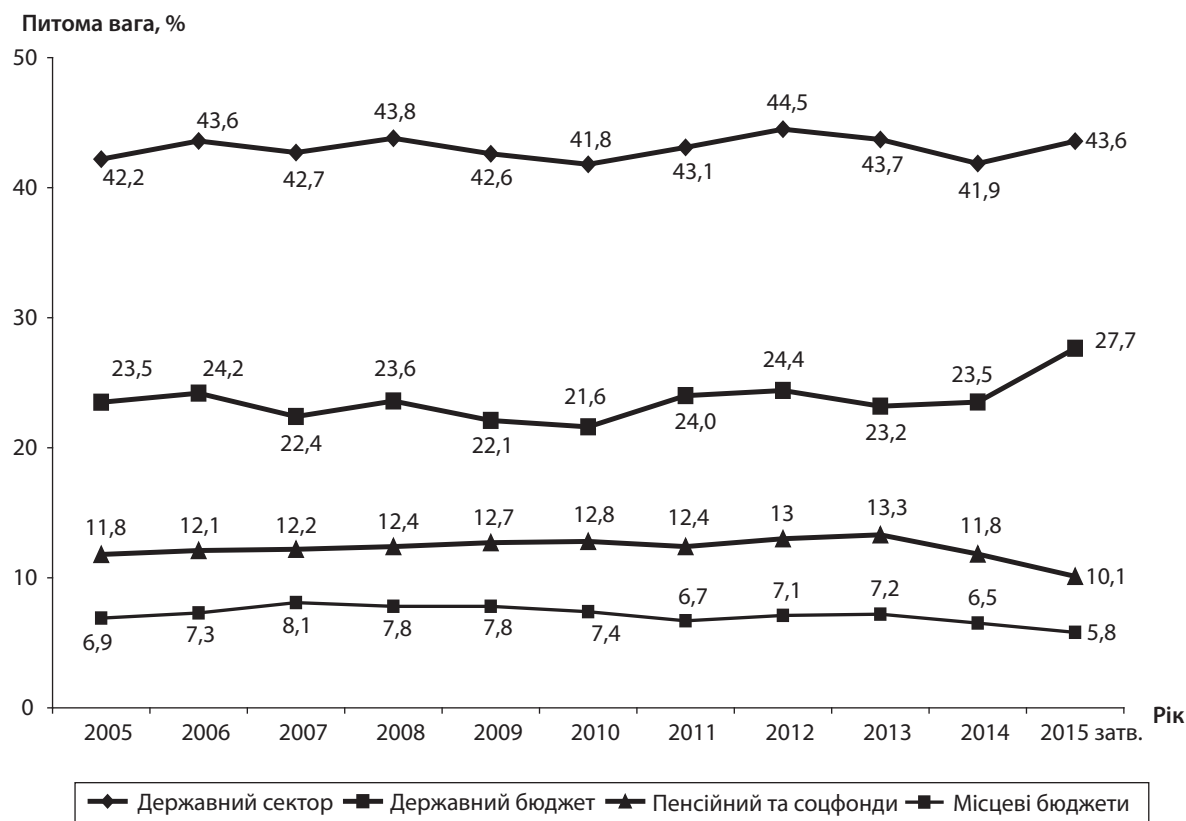


Рис. 3. Питома вага надходжень до державного сектора економіки у відсотках до ВВП України, 2005–2015 рр.

Джерело: складено автором на основі даних Міністерства фінансів України.

же у 2 рази менші за кошти пенсійного і соціальних фондів, і у 3 рази менші за кошти, що обертаються в Державному бюджеті України. Так, у відносно благополучному 2013 р. усі місцеві бюджети України без урахування трансфертів одержали 105,2 млрд грн доходів, водночас Пенсійний фонд закумулював 193,3 млрд грн (включно з коштами соціальних фондів), а через державний бюджет перерозподілено 337,6 млрд грн надходжень. Таким чином, усі місцеві громади України у 2013 р. оперували лише 16,5 відсотками, або однією шостою від загального бюджету публічного фінансового сектора. Уже у 2014 р., на фоні суспільної дискусії про необхідність децентралізації бюджетів та грошових потоків, доходи державного бюджету зростають до 357 млрд грн при одночасному скороченні місцевих бюджетів і соціальних фондів до 98,9 та 179,6 млрд грн відповідно. Це миттєво позначається на структурі ВВП 2014 р. (див. рис. 3) – відбувається рестрикція ресурсів місцевих бюджетів до 6,5% ВВП на користь державного бюджету, роль якого зростає до 23,5% ВВП. З урахуванням затверджених показників бюджету на 2015 р. (див. рис. 3) вже проглядається тенденція щодо подальшої бюджетної централізації та заперечення навіть можливості фіскального федералізму. Так, прогнозована частка доходів держбюджету у 2015 р. має зрости до 27,7% ВВП, а місцевих бюджетів – знизитися до 5,8% ВВП (найменший показник за останнє десятиліття).

Методологія МВФ щодо статистичних стандартів сфери публічних фінансів [3, с. 15] передбачає також включення до них фінансових ресурсів державного корпоративного сектора. Для України це кошти державних корпорацій та казенних підприємств, як-от: НАК «Нафтогаз України», ПАТ «Укрнафта», концернів «Укроборонпром», «Укрспецекспорт», «Укргазвидобування», ДК «Укрспирт», ДП «НАЕК «Енергоатом», ДП «Укрзалізниця», УПЗ «Укрпошта», а донедавна ще й «Укртелеком» та ін. Адже сектор державних корпорацій в постсоціалістичних державах традиційно перенасичений і акумулює співмірні з бюджетом ресурси. Правильність концептуальних підходів методики МВФ [3, с. 15–16] засвідчує величезний дефіцит НАК «Нафтогаз України» у 2014 р., який перевищив дефіцит Державного бюджету України і на 96,6 млрд грн був профінансований саме із бюджету країни (для порівняння: всі місцеві бюджети України одержали 98,9 млрд грн доходів за цей самий період). Проте ряд статистичних показників у сфері казенних підприємств залишається інформацією із обмеженим доступом, що, у свою чергу, не забезпечить достовірності, порівнюваності даних і може спотворити результати проведеного аналізу.

На підсилення ідеї щодо системності дефіцитів місцевих бюджетів працюють і дані про заборгованість муніципалітетів перед Держказначейством по середньострокових позиках [6], і небажання уряду України її списувати (навіть якщо не акцентувати увагу на трансфертах). Причому це є проблемою як Києва – найбільшого муніципалітету, так і міст у регіонах. Теоретично середньо- і короткострокові позики повинні бути інструментом фіскальної політики, що вирішує точкові проблеми

із дефіцитністю місцевих бюджетів. У вітчизняних реаліях суми середньострокових позичок безпрецедентно зростають у кризових 2008–2010 рр., переходять з року в рік як баласт, погіршуючи оцінку фінансової позиції муніципалітетів, і залишаються непогашеними у 2015 р. Іншими словами, місцеві бюджети в жодному з проаналізованих періодів не були забезпечені доходами на належному рівні та не стали самодостатніми.

Так, упродовж 2009–2014 рр. Державним казначейством України було надано 2563 середньострокові позики місцевим бюджетам на загальну суму 10,8 млрд грн, з яких погашено лише 1,8 млрд грн, або 17% (табл. 1). Показовим є переважне надання позик саме міським бюджетам – 1645 із загальної кількості 2563, або 64,2 відсотки. Позики активно надавалися казначейством протягом кризових 2009–2010 рр. в умовах скорочення основного джерела надходжень муніципальних бюджетів – податку з доходів фізичних осіб внаслідок згорання бізнес-активності, спаду виробництва і зростання безробіття серед населення. Із наданих у 2009–2010 рр. позик за чотири наступних роки на єдиний казначейський рахунок повернулося лише 811 млн грн, або 30 відсотків заборгованості. Середня сума позички була максимальною за досліджуваний період і коливалася в діапазоні 10–12 млн грн. У 2011 р. ситуація незначно покращилася, обсяги позик скоротилися, але зменшилися і повернені суми. Після бюджетної реформи 2010 р. і податкової реформи 2011 р. обсяги боргового фінансування місцевих бюджетів знову зростають до 1,2 млрд грн у 2012 р. У 2013 р. ситуація сягає апогею як з точки зору кількості наданих позичок – 1431, так і щодо позичених сум – 5,2 млрд грн, або 48,1% від загального обсягу позик досліджуваного періоду 2009–2014 рр. Отже, органи місцевого самоврядування були змушені у 2011–2013 рр. отримувати середньострокові позики для виправлення прорахунків Міністерства фінансів у плануванні доходної бази місцевих бюджетів. У 2014 р. акценти фіскальної політики Державного казначейства України зміщуються в бік повернення позичок, що насамперед засвідчило наростання проблем вже у секторі національного бюджету. У 2014 р. міським бюджетам надано 54 млн грн позик, натомість погашено 793 млн грн, або в 14,7 разу більше. На 1 січня 2015 р. борг по середньострокових позичках українських міст склав 8,97 млрд грн, у тому числі борг Києва – 3,78 млрд грн. З чого випливає висновок, що у 2014 р. таке поширене та загальноприйняте джерело фінансування потреб регіонів, як середньострокові позики державного казначейства, вичерпалося.

Важливо, що уряд теж визнав безперспективність боргової політики у вигляді середньострокових бюджетних позичок з бюджету вищого рівня, які роками не повертаються муніципалітетами з об'єктивних причин, тому починаючи з 1 січня 2015 р. внаслідок змін у Бюджетному кодексі цей фіскальний інструмент в Україні не використовується [7, с. 7]. Водночас Кабінет Міністрів України не робить жодних спроб щодо списання 9 млрд грн непогашеної заборгованості місцевих бюджетів перед Державним бюджетом України (див. табл. 1) за середньостроковими позиками, які обтяжують баланси

Динаміка надання і повернення середньострокових позичок Державного казначейства України місцевим бюджетам, 2009 – 2014 рр.

Рік	Надано позик, млн грн	Кількість наданих позичок					Погашено позик, млн грн	Заборгованість по позиках на 01.01.2015 р., млн грн
		Разом	у тому числі :					
			обласні бюджети, бюджет АРК	міські бюджети	районні бюджети	сільські, селищні бюджети		
2009	1 657	166	6	126	34	0	469	1 188
2010	1 850	145	0	118	27	0	342	1 508
2011	813	194	12	112	70	0	143	670
2012	1 193	600	8	406	186	0	242	951
2013	5 232	1 431	44	863	524	0	595	4 636
2014	54	27	1	20	6	0	34	20
Разом	10 799	2 563	71	1 645	847	0	1 826	8 973

Джерело: складено автором на основі даних Державного казначейства України [6].

територіально-адміністративних одиниць та негативно впливають на їхні кредитні рейтинги, а отже, не дозволяють їм провадити боргову політику в інших напрямках. Це щонайменше дивно на фоні щедрого збільшення статутного капіталу НАК «Нафтогаз України» за рахунок державного бюджету на рекордні 96,6 млрд грн у 2014 р. і на 31,5 млрд грн вже у січні 2015 р.

Таким чином, моніторинг місцевих бюджетів України упродовж 2005 – 2015 рр. демонструє яскраво виражену системну і постійнотриваючу дефіцитність:

- ✦ місцеві бюджети складають близько 16 відсотків сектора державного управління (без урахування казенних підприємств) за світовою методикою, що є критично недостатнім для здійснення всіх повноважень місцевого самоврядування;
- ✦ місцеві фінансові ресурси охоплюють лише 6-7% ВВП країни з негативною тенденцією щодо подальшого зниження, водночас держбюджет перерозподіляє 22 – 24% ВВП, пенсійний та соціальні фонди України – 12% від ВВП;
- ✦ місцеві фінанси у 2014 р. обслуговували 12087 територіальних громад, що має наслідком розпорошення ресурсів, неможливість інвестицій та розвитку;
- ✦ місцеві бюджети системно дефіцитні внаслідок передачі на муніципальний рівень повноважень без підкріплення їх належними джерелами доходів;
- ✦ джерело фінансування у вигляді середньострокових позик з бюджету вищого рівня виснажилося ще у 2013 р. внаслідок наростання дефіцитності бюджету національного уряду. У 2014 р. Державне казначейство України інтенсивно повертало позики, у 2015 р. практика середньострокових позик припинена шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу.

Проведений виключно на зведених показниках доходної і витратної частин бюджетів муніципалітетів ана-

ліз не відтворює цілісної картини, тому до інтегрованого моніторингу слід включити показники функціональної та економічної структури витрат місцевих бюджетів. Так, за даними бюджетного моніторингу у 2012 – 2013 рр. капітальні видатки місцевих бюджетів за економічною класифікацією склали 6,5% у загальній структурі витрат [8, с. 65]. За той самий період у видатках за функціональною структурою переважають видатки на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення, а витрати на житлово-комунальне господарство становлять відповідно 8,8 і 3,5% [8, с. 63 – 64]. Наведені цифри свідчать, що місцеві бюджети, в основному, витрачаються на поточне споживання, так зване «проїдання», а інвестиції, капітальні вкладення фактично обмежуються 10% у загальній структурі витрат муніципалітетів.

Можна справедливо заперечити, що інвестиції та капітальні вкладення в здоровій ринковій системі – це сфера дії, прикладення капіталу, передусім, приватного бізнесу і корпоративного сектора. Натомість є витрати, які можуть і повинні нести муніципальні інституції у зв'язку з необхідністю концентрації значних сум фінансового ресурсу, зокрема, на розбудову інфраструктури (транспортні мережі, тепло- і водопостачання, водовідведення, каналізування, переробка і захоронення відходів тощо), створення об'єктів соціальної сфери, які є непідйомними для приватного бізнесу і не цікаві для нього в силу того, що користатися такими «плодами» будуть усі економічні суб'єкти.

Чи є достатніми наявні витрати на капітальні вкладення для збалансованого розвитку територій, забезпечення сталого економічного зростання регіонів, зменшення безробіття, підвищення рівня життя громадян? Звичайно, можна апелювати до усталеної громадської думки «жити по засобах», тобто в межах бюджетних можливостей. Але чи прийнятно це для України, в якій залишкова вартість основних фондів у 2013 р. становить 22,7% (рис. 4) на фоні стагнующого ВВП?

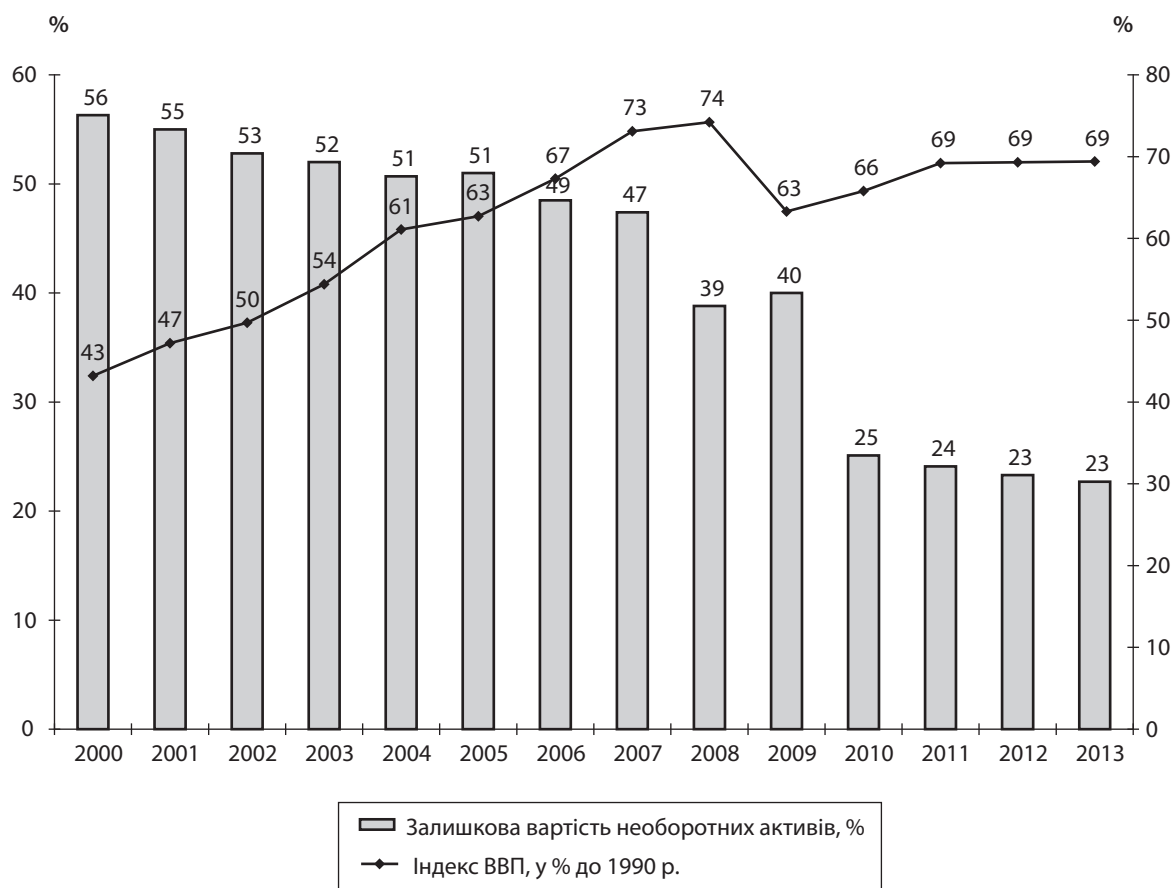


Рис. 4. Динаміка залишкової вартості необоротних активів та індексу ВВП до 1990 р., %

Джерело: складено автором на основі даних Державного комітету статистики України [9, 10].

Необоротні активи вітчизняних підприємств деградують упродовж двох десятиліть – на початок 2014 р. знос основних фондів в Україні досяг 77,3% (див. рис. 4), водночас ВВП стагнує упродовж 2011–2013 рр. і складає лише 69 відсотків від аналогічного показника 1990 р. У 2014 р. ВВП країни ще зменшується – за різними оцінками, на 6,5–7,5% до ВВП 2013 р. (на момент написання статті офіційні дані щодо ВВП України у 2014 р. не були оприлюднені), проте призвели до цього передусім фактори суспільно-політичної кризи, військової агресії на Донбасі, фактична анексія Криму Російською Федерацією. Наведена на рис. 4 динаміка демонструє, що, маючи відсталі виробничі потужності, Україна у 2011–2013 рр. де-факто досягла своєї «стелі зростання» стагнації. Найгірше, що з 2009 р. ця «стеля» ще опустилася, країна повернулася до рівня ВВП 2005–2006 рр. Отже, якісні та кількісні зміни ВВП неможливі без загальної модернізації країни та її територіальних утворень. Зношена муніципальна і регіональна інфраструктура, застарілі технологічні процеси, відсутність інновацій не зможуть стати драйверами зростання ні економік окремих регіонів України, ні національно-господарського комплексу в цілому. У свою чергу, між динамікою ВВП і сумою сплачених до бюджетів всіх рівнів податків існує прямопорційна залежність.

В умовах, коли 90% локальних бюджетів витрачаються на поточне споживання і тільки 10% – на інвестиції та розвиток територій, враховуючи стагнацію ВВП у

періоді 2011–2013 рр. і різке його скорочення у 2014 р., інші чинники, у тому числі зростання витрат на оборону, а також знос необоротних активів країни не дозволяє залишити все, як є. Перед Україною та її територіально-адміністративними ланками постає стратегічне завдання: не просто віднайти ресурси, але й забезпечити ефективно їх витрачання на інвестиції в інфраструктуру. Глобально ж – змістити пріоритети з поточного бюджетного споживання («проїдання») в бік зростання інвестиційних видатків.

Об'єктивно оцінюючи урядові заходи у сфері державної боргової політики, слід сказати, що у 2015 р. Україна обрала шлях бюджетної консолідації, що передбачає збільшення ставок податків, розширення бази оподаткування і скорочення дефіцитності бюджетів. Проте в умовах спаду ВВП у 2014 р. і прогнозованого його зниження у 2015 р. збільшення ставок податків дозволить лише компенсувати втрати і втримати доходи бюджетів на попередньому рівні, але не забезпечить додаткові доходи і розвиток. Крім того, через збільшення фіскального навантаження посилюються ризики щодо зростання тіньового сектора економіки, впливу капіталу та інвестицій, згорання бізнес-активності.

У західному світі альтернативним джерелом фінансування видатків державного сектора виступають запозичення. У більшості країн є варіативність у залученні боргових фінансів на різних рівнях, у тому числі

на рівні держави (національного уряду), регіонів (штатів, федеративних утворень, областей), муніципалітетів, пенсійних і соціальних фондів, державних корпорацій, комунальних і казенних підприємств під гарантії урядів. Кожен вид запозичень має свою специфіку та інституціональні особливості. В умовах чинного Бюджетного кодексу України можливі лише державні та муніципальні запозичення під інвестиційні проекти. На жаль, експоненціально зростаючі суверенні запозичення створили державний борг, який вже поставив країну на межу дефолту. Так, у лютому 2015 р. міжнародна рейтингова агенція Fitch знизила довгостроковий рейтинг України в іноземній валюті з рівня «ССС» до «СС», незважаючи на прогнозовану фінансову допомогу з боку МВФ [11, с. 1]. За таких умов подальші залучення позик апriori проблематичні. І хоча рейтинги муніципальних одиниць прямо залежні від суверенного рейтингу країни, все ж можна запропонувати «перетікання» процесу запозичень із суверенного рівня в сектор місцевих боргів, що дозволить окремим муніципальним одиницям України не припиняти залучення позикових ресурсів.

Як джерело фінансування інвестиційних ресурсозберігаючих та енергоощадних програм місцеві запозичення демонструють такі аспекти, які могли б позитивно вплинути на загальну фінансову позицію країни:

- ✦ додаткові фінансові ресурси для розвитку територій;
- ✦ невідкладність реалізації проекту, концентрація фінансового ресурсу в часі – можливість залучити відразу всю суму позики у інвестора, що унеможливить зупинку реалізації проекту внаслідок недофінансування (на противагу бюджетним асигнуванням);
- ✦ не відволікаються бюджетні кошти, які доцільно спрямувати на соціальні чи інші заходи;
- ✦ контроль з боку інвестора та місцевих громад за ефективним і цільовим використанням позикових коштів, упередження маніпуляцій та розкрадань ресурсів, протидія корупції, неможливість вилучення позикового ресурсу до інших бюджетів;
- ✦ інвестиції в житлово-комунальну сферу нерентабельні для приватних інвесторів з огляду на неможливість одержання ними прибутку та відсутність податкових чи інших преференцій для ресурсозберігаючих проектів;
- ✦ реалізація ресурсоощадних та енергоефективних програм здійснюється переважно місцевими підприємствами, дозволяє підсилити їхній кадровий потенціал, забезпечити оновлення і модернізацію виробничих та інфраструктурних потужностей, створення нових робочих місць, стимулює виплату зарплати та сплату податків до бюджету – спричиняє кумулятивний позитивний ефект на розвиток регіонів і згладжує горизонтальні дисбаланси між ними;
- ✦ заохочує прихід інноваційних технологій в житлово-комунальне господарство, сектор переробки відходів тощо.

Негативними рисами будь-яких запозичень з точки зору реципієнта є обов'язковість їхнього повернення і платність. Проте за умов забезпечення високої ефективності використання інструменту муніципального кредиту його позитивні риси превалюють над недоліками.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження підтвердило, що упродовж 2005–2014 рр. місцеві бюджети України функціонують під тиском перманентної рестрикції доходних джерел на користь загальнонаціонального кошторису. За умов, коли локальні бюджети переважно витрачаються на поточне споживання, відсутні інвестиції в розвиток територій, враховуючи стагнацію ВВП в періоді 2011–2013 рр. і різке його скорочення у 2014 р., інші чинники, у тому числі знос необоротних активів до рівня 77%, перед місцевим самоврядуванням держави постає стратегічне завдання. Для швидкого і сталого економічного розвитку регіони треба змінити пріоритети фіскальної і боргової політики, а саме: скоротити бюджетне споживання («проїдання») на користь зростання видатків у розвиток інфраструктури. Обраний урядом України у 2015 р. шлях бюджетної консолідації навряд чи стане ефективним – адже через збільшення фіскального навантаження посилюються ризики щодо зростання тіньового сектора економіки, відпливу капіталу та інвестицій. За умов ефективного використання муніципалітетами інструменту субнаціональних запозичень переваги боргової політики над політикою фіскальної консолідації очевидні. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Макконнелл К. Р. Економікс: принципи, проблеми и политика / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю. – 14-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 972 с.
2. Fiscal Federalism in Theory and Practice / T. Ter-Minassian, editor. – Washington : International Monetary Fund, 1997. – 683 p.
3. Dippelsman R. What Lies Beneath: The Statistical Definition of Public Sector Debt / R. Dippelsman, C. Dziobek. – Washington : International Monetary Fund, 2012. – 21 p.
4. European system of national and regional accounts (ESA95 or 1995ESA) [Electronic resource]. – Mode of access : <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:ESA95>
5. Виконання Зведеного і Державного бюджету України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77427
6. Довідка про середньострокові позики, надані з єдиного казначейського рахунку Державного казначейства України станом на 01.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23608>
7. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
8. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2013 рік [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.] ; ІБ-СЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с.
9. Вартість основних засобів у 2000 – 2013 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
10. Індекс ВВП України у % до ВВП 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

11. Fitch Downgrades Ukraine's FC IDR to 'CC'; Affirms LC IDR at 'CCC' [Electronic resource]. – Mode of access : https://www.fitchratings.com/creditriskdesk/press_releases/detail.cfm?pr_id=979727&cm_sp=RussiaUkraine_-_research

12. Dafflon B. Managing local public debt in transition countries: An issue of self-control / B. Dafflon, K. Beer-Toth // *Financial Accountability & Management*. – 2009. – Volume 25. – Issue 3. – Pp. 305 – 333.

13. Bercu A. (2006). Managing Local Public Debt in the Countries in Transition: An Issue of Fiscal Capacity or Something Else? The Romanian Case / A. Bercu, M. Onofrei. – Paper prepared for the 14th Annual Conference of the Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee, Ljubljana, May 11 – 13).

14. Dvorakova P. (2006). State Regulation of the Municipal Public Debt in the Czech Republic / P. Dvorakova. – Paper prepared for the 14th Annual Conference of the Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee, Ljubljana, May 11 – 13).

15. Swianiewicz P. (ed.) (2004a). Local Government Borrowing: Risks and Rewards / P. Swianiewicz // *A Report on Central and Eastern Europe*, (OSI/LGI, Budapest), pp. 385 – 424.

REFERENCES

Bercu, A., and Onofrei, M. "Managing Local Public Debt in the Countries in Transition: An Issue of Fiscal Capacity or Something Else? The Romanian Case". *14th Annual Conference of the Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Ljubljana, 2006.

Dippelsman, R., and Dziobek, C. *What Lies Beneath: The Statistical Definition of Public Sector Debt*. Washington: International Monetary Fund, 2012.

"Dovidka pro serednyostrokovi pozyky, nadani z iedynoho kaznacheiskoho rakhunku Derzhavnoho kaznacheistva Ukrainy stanom na 01.01.2015 r." [Help with medium-term loans from a single

Treasury account of the State Treasury of Ukraine as of 01.01.2015]. <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23608>

Dafflon, B., and Beer-Toth, K. "Managing local public debt in transition countries: An issue of self-control". *Financial Accountability & Management*, vol. 3, no. 25 (2009): 305-333.

Dvorakova, P. "State Regulation of the Municipal Public Debt in the Czech Republic". *14th Annual Conference of the Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Ljubljana, 2006.

"European system of national and regional accounts (ESA95 or 1995ESA)". <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:ESA95>

"Fitch Downgrades Ukraine's FC IDR to 'CC'; Affirms LC IDR at 'CCC'". https://www.fitchratings.com/creditriskdesk/press_releases/detail.cfm?pr_id=979727&cm_sp=RussiaUkraine_-_research

Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington: International Monetary Fund, 1997.

"Indeks VVP Ukrainy u% do VVP 1990 r." [Ukraine's GDP index% of GDP in 1990]. <http://www.ukrstat.gov.ua>

[Legal Act of Ukraine] (2010). <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

Makkonnell, K. R., and Briu, S. L. *Ekonomiks: printsipy, problemy i politika* [Economics: Principles, Problems and Policies]. Moscow: INFRA-M, 2003.

Swianiewicz, P. "Local Government Borrowing: Risks and Rewards". *A Report on Central and Eastern Europe*, 2004.

"Vartist osnovnykh zasobiv u 2000 – 2013 rokakh" [The cost of fixed assets in 2000 – 2013 years]. <http://www.ukrstat.gov.ua>

"Vykonannia Zvedenoho i Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy" [Implementation of the Consolidated and State Budget of Ukraine]. http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77427

Zubenko, V. V. et al. *Biudzhetni monitorynh: analiz vykonannia biudzhetu za 2013 rik* [Budget Monitoring: Analysis of Budget Execution in 2013]. Kyiv, 2014.