

14. *Синюков В. Н.* Юридические факты в системе общественных отношений : дисс. ... к.ю.н. : 12.00.01. – Свердловск, 1984. – 225 с.
15. *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. – М. : Юридическая литература, 1974.
16. *Харт Г. Л. А.* Понятие права / Г. Л. А. Харт; пер. с англ. ; под общ. ред. Е. А. Афонасина и С. В. Моисеева. – СПб : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2007. – 302 с.
17. *Цинн-кай-си Ф. В.* Исторические формы бытия философии. Введение в философию как теоретическое мировоззрение : курс лекций / Ф. В. Цинн-кай-си. – Владимир, 2003. – 364 с.
18. *Шабалин В. А.* Методологические вопросы правоведения / В. А. Шабалин. – Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1972. – 226 с.
19. *Austin J. L. A.* Plea for Excuses. Proceedings of Aristotelian Society. – Oxford : Oxford UP, 1957.

Шимон С. И. Методологическое значение дефиниции имущественных прав в концепции таких прав как объектов гражданских правоотношений

Работа посвящена изучению вопроса о целесообразности формирования определения юридического понятия “имущественные права”, установлению требований к конструкции такой правовой дефиниции, а также ее значению для гражданско-правовой теории таких прав как объектов.

Ключевые слова: юридическая методология, правовые понятия и термины, имущественные права.

Shymon S. I. Methodological value of definition of property rights in conception of such rights as objects of civil legal relationships

Work is devoted the study of question about expedience of forming of decision of legal concept “Property rights”, establishment of requirements to the construction of such legal definition, and also its value for the civil legal theory of such rights as objects.

Keywords: methodology of right, legal concepts and terms, property rights.

Духовна О. В.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано сучасний стан та особливості правового регулювання місцевих запозичень згідно з чинним законодавством України.

Ключові слова: місцеві запозичення, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети.

Історичний та зарубіжний досвід переконливо свідчать, що здатність органів місцевого самоврядування здійснювати місцеві запозичення має надзвичайно велике значення для фінансування потреб місцевих бюджетів. Попри це, в Україні досі не розроблений 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 здійснення місцевих запозичень в Україні здійснюється в актах бюджетного законодавства, законодавства про місцеве самоврядування, про цінні папери, які містять низку прогалин і непослідовностей. Водночас, як свідчить практика здійснення місцевих запозичень, навіть в умовах відсутності єдиного спеціального нормативно-правового акту, 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 здійснення місцевих запозичень в найближчому майбутньому є одним із важливих напрямків розвитку вітчизняного законодавства, чим фактично й обумовлена актуальність обраного дослідження.

Метою статті є аналіз сучасного стану правового регулювання здійснення місцевих запозичень в Україні, який надасть можливість визначити першочергові кроки по удосконалення нормативно-правової бази у цій сфері.

Так, діюча в Україні система нормативно-правового регулювання інституту місцевих запозичень включає:

- Конституцію України;
- міжнародно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- окремі положення Бюджетного кодексу України в редакції від 08.07.2010;
- положення Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим”, “Про цінні папери та фондовий ринок”;
- Указ Президента України № 655/98 від 18.06.1998 “Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування”;
- Постанову Кабінету Міністрів України № 110 від 16.02.2011 “Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень”;
- Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 414 від 07.10.2003 “Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик”;
- рішення міських рад та Верховної Ради Автономної Республіки Крим про запозичення.

Саме Бюджетним кодексом України (далі – БКУ) [1] встановлені 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. У свою чергу, 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.

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. Тоді як, місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст і виключно з чисельністю населення понад п'ятсот тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень. Таких міст станом на квітень 2011 року за офіційними даними Державного комітету статистики України лише дев'ять. Це міста Київ, Харків, Дніпропетровськ, Одеса, Донецьк, Запоріжжя, Львів, Кривий Ріг, Миколаїв [2].

Варто звернути увагу на те, що вказане положення зазнало змін у порівнянні з раніше чинною редакцією ч. 2 ст. 16 БКУ від 21.06.2001, 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. Зважаючи на численні рекомендації наукової громадськості та практиків законодавець вніс відповідні зміни до БКУ ред. від 08.07.2010, а також надав можливість всім міським радам з 01.01.2011 здійснювати місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій.

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 [3]. 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.

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 (далі – АРК) і територіальних громад міст. Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень, у свою чергу, погоджуються Міністерством фінансів України (далі – Мінфін). Мінфін також здійснює реєстрацію місцевих запозичень та місцевих гарантій. Така реєстрація відбувається у межах Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій.

Загалом, заборона здійснення місцевих запозичень без погодження з Мінфіном вперше знайшла закріплення на нормативно-правовому рівні в Указі Президента України № 655/98 від 18.06.1998 “Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування” [4]. 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 у результаті здійснення місцевих запозичень.

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

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). В цьому контексті цілковито правильним є зауваження О. А. Музики стосовно того, що ніде в БКУ чи 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% [5, 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 витратити щороку 200 млн. грн., що трохи менше, ніж загальний фонд бюджету м. Дніпропетровськ [6, с. 19].

При цьому, ч. 7 ст. 74 БКУ вказує на те що, якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна Рада АРК, відповідна міська рада не мають права здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років.

Правовий механізм здійснення запозичень до бюджету АРК чи міських бюджетів знаходить більш детальне правове регулювання на рівні Постанови КМУ № 110 від 16.02.2011, якою затверджений “Порядок здійснення місцевих запозичень” (далі – Порядок) [7].

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 з погашення місцевого боргу, а також про стан розрахунків за місцевим боргом за п'ять років, що передують року, в якому приймається рішення, копії звітів про виконання бюджету АРК чи міського бюджету за три роки, що передують, в якому приймається рішення про запозичення (реструктуризацію боргових зобов'язань), відомості про рейтингову оцінку облігацій, яка визначається уповноваженими Державною 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.

Не дивлячись 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) з фінансовими установами;
- 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 теперішній 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) [8].

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 проєктів; 4) сприяння міжнародному руху капіталів; 5) сприяння трансформації заощаджень населення в інвестиції [9, с. 39].

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”, а також Положенням про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, затвердженим рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 07 жовтня 2003 № 414.

Останнім джерелом, яким представлена система нормативно-правового

регулювання місцевих запозичень є рішення міських рад та Верховної Ради Автономної Республіки Крим 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).

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 Бюджетний кодекс України. Саме Бюджетний кодекс України 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 обмежувачий характер. Такі обмеження стосуються як розміру та спрямованості місцевих запозичень, так і необхідності погодження їх обсягу та умов в Мінфіні.

Не можна залишити поза нашою увагою й той факт, що невирішеним на теперішній час залишається питання щодо прийняття спеціального законодавчого акта у сфері здійснення місцевих запозичень. Ще 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) [10]. 3 березня 2006 року Департаментом співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями Мінфіну на офіційній сторінці Мінфіну було розміщено повідомлення про оприлюднення вказаного проекту Закону, і цього ж числа з’явився його повнотекстовий варіант для ознайомлення із законопроектом та направлення пропозицій і зауважень до нього в строк до 06 квітня 2006 року [11]. Розробка та оприлюднення цього проекту Закону були необхідними та важливими кроками. У науковій літературі, на численних “круглих столах”, конференціях, в засобах масової інформації, Інтернеті проект Закону України “Про місцеві запозичення і місцеві гарантії” став предметом критики й аналізу, з боку як представників юридичної науки, так і вчених – економістів, фізичних, юридичних осіб, різноманітних організацій. На жаль, до сьогодні подальші кроки, окрім громадського обговорення зазначеного проекту Закону, зроблені так і не були, – проект на розгляд до Парламенту досі не потрапив.

Справді, на теперішній час запозичення до місцевих бюджетів здатні вирішувати багато проблем регіонів, а отже, й наші проблеми, як мешканців. Наприклад, проблеми комунальних підприємств, забезпечення міста водою, теплопостачанням, 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 по удосконаленню нормативно-правової бази у сфері здійснення місцевих запозичень повинно бути прийняття спеціального законодавчого акта у цій сфері, що має стати рамковим законом, в якому буде врегульований весь комплекс проблем, пов'язаних із здійсненням в Україні запозичень до місцевих бюджетів. Наслідки очевидні – місцеві бюджети отримують більш дешевші ресурси, а органи місцевого самоврядування будуть забезпечені у доступі до міжнародних ринків запозичень.

Використані джерела:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // *Голос України*. - 04 серпня 2010 р. - N 143.
2. Державна служба статистики України. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
3. *Вишневецька З., Падалка В.* “Не варто боятися позик: вони свідчення стабільності й оптимізму” // *Дзеркало тижня*. – № 20 (455). – 31 травня – 6 червня 2003.
4. Указ Президента України “Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що проводяться органами місцевого самоврядування” від 18.06.1998 р. № 655/98 // *Офіційний вісник України*. – 1998. – № 25. – стор. 9. – код акту 5540/1998.
5. *Музика О.* Місцеві запозичення: Україна і зарубіжний досвід // *Юридичний вісник України / Інформаційно – правовий банк*. – 2005. – № 9 (505). – С. 30-32.
6. *Черный В., Поддубный Д.* Вторая волна // *Бизнес*. – 2003. – № 9. – С. 19-21.
7. 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.
8. Досвід та правове регулювання місцевих запозичень країнах з перехідними економіками. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.legality.kiev.ua/pls/ilp3/docs/WORKS/DOSVID.HTML.
9. *Луніна І., Вахненко Т.* Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні // *Економіст*. – 2005. – № 10. – С. 38-41.
10. 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.
11. Проект Закону України “Про місцеві запозичення і місцеві гарантії”. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=60176&cat_id=42320.

Духовная О. В. Современное состояние и особенности правового регулирования осуществления местных заимствований в Украине.

В статье проанализировано современное состояние и особенности правового регулирования местных заимствований согласно действующему законодательству Украины.

Ключевые слова: *местные займы, органы местного самоуправления, местные бюджеты.*

Dukhovna O. V. Current status and features of the legal regulation of local borrowing in Ukraine.

The article analyzes the current situation and peculiarities of legal regulation of local borrowing under the current legislation of Ukraine.

Keywords: *local borrowings, local governments, local budgets.*