

ОБ ОПЫТЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАИМСТВОВАНИЙ И ИХ РОЛИ В РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

СУЕРКУЛОВ У.С.
ualibrary@mail.ru

Статья посвящена вопросам муниципального заимствования. Автором рассматривается отечественный и зарубежный опыт муниципальных образований по осуществлению муниципальных заимствований при заключении кредитных соглашений и договоров для привлечения кредитов, предоставлении муниципальных гарантий, осуществлении операций с активами, находящимися в муниципальной собственности.

Article is devoted questions of municipal loan. The author considers domestic and foreign experience of municipal unions on realization of municipal loans, at the conclusion of credit agreements and contracts for attraction of credits, by granting of municipal guarantees, at realization of operations with the actives which are in the municipal property.

В соответствии с положением «О порядке выпуска, размещения, обращения и погашения муниципальных ценных бумаг в Кыргызской Республике»¹, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 ноября 2008 года №618, муниципальными ценными бумагами являются ценные бумаги, выпущенные органами местного самоуправления. Муниципальные ценные бумаги являются срочными долговыми обязательствами органов местного самоуправления и выпускаются в целях привлечения денежных средств юридических и физических лиц для финансирования мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие местных сообществ. Конкретный вид и объем выпускаемых муниципальных ценных бумаг определяются местным кенешем. По каждому выпуску муниципальных ценных бумаг принимается отдельное решение местного кенеша.

Муниципальный займ - привлечение финансовых ресурсов региональными и местными органами государственной власти в случае дефицита местного бюджета или на внебюджетные цели путем выпуска долговых ценных бумаг². Существуют две главные формы муниципальных займов: выпуск муниципальных ценных бумаг; ссуды.

Ссуды могут предоставляться либо по бюджетной линии - бюджетные ссуды вышестоящих бюджетов, либо коммерческими банками. В последнем случае ссуда местным органам власти обычно не отличается от аналогичных ссуд предприятиям и организациям. При выборе формы займа решающее значение имеет, с одной стороны, его стоимость, т.е. та плата, которую местный орган власти должен заплатить за привлекаемые ресурсы, а с другой - наличие в нужных размерах финансовых ресурсов на соответствующем рынке капиталов.

Изучение истории Кыргызстана позволяет констатировать, что первый муниципальный займ был подготовлен в 1997 году. Эмитентом была мэрия г. Бишкек. Вопросами подготовки и размещения эмиссии занималась Кыргызская инвестиционно-финансовая корпорация, созданная при поддержке Правительства г. Москвы. Мэрии Бишкека удалось разместить только первый транш займа на сумму 10 млн. сомов³.

Второй и третий транш должны были составить 20 и 30 млн. соответственно, но из-за отсутствия законодательной базы по выпуску и размещению муниципальных займов были приостановлены. Законодательство Кыргызской Республики на тот момент не регулировало вопросы эмиссии ценных бумаг местными органами власти. Проект первого Бишкекского

1. Постановление Правительства Кыргызской Республики об утверждении Положения «О порядке выпуска, размещения, обращения и погашения муниципальных ценных бумаг в Кыргызской Республике», утвержденный от 10 ноября 2008 года №618.

2. Проект Технической Помощи Euroraïd «Технический отчет. Новые финансовые инструменты»

3. Проект Технической Помощи Euroraïd «Технический отчет. Новые финансовые инструменты»

городского займа показал, что отсутствие законодательной базы является одной из главных проблем в подготовке, размещении и погашении подобных эмиссий.

В августе 2008 года мэр города Бишкек Нариман Тютеев осуществил размещение муниципальных ценных бумаг на сумму 200 млн. сом под 7% годовых. Весь объем был выкуплен Социальным фондом Кыргызской Республики. Финансирование направлено на покупку муниципального транспорта. Далее в июле 2009 года было размещено муниципальных ценных бумаг на сумму 200 млн. сомов под 7% годовых, целью которого было рефинансирование долга по предыдущему выпуску облигаций. Позже, т.е. в июле 2010 года осуществлено размещение муниципальных ценных бумаг на сумму 225 млн. сом под 7% годовых на рефинансирование долга по предыдущему выпуску облигаций и финансирование строительства и реконструкции дорог⁴.

В мировой практике выпуск муниципальных ценных бумаг является основной формой муниципального займа: это дешевле, чем брать ссуду в коммерческом банке за счет предоставляемых по этим ценным бумагам налоговых льгот. В ряде западноевропейских стран накоплен позитивный опыт по привлечению государственных финансовых институтов для эмиссии долговых обязательств от имени муниципалитетов, обеспечению им доступа к дешевым и долгосрочным рыночным заимствованиям и управлению долгом местных властей. Такими финансовыми институтами выступают государственные долговые агентства и банки с особым статусом, ставшие крупнейшими и надежными эмитентами облигаций в масштабах мирового финансового рынка. В их числе: специализированный кооперативный банк KommuneKredit (Дания, основан в 1898 г.); Агентство муниципальных заимствований Kommuninvest (Швеция, создано в 1986 г.); Агентство муниципальных заимствований MuniFin (Финляндия, создано в 1989 г.) и др.

Долговые агентства в своей регулярной деятельности по эмиссии и управлению долгом имеют автономию, но при этом подлежат тщательному государственному контролю и регулированию. Они созданы и действуют на основе специально принятого законодательного акта или системы актов, дающих им особое положение и определяющих регламент их деятельности⁵.

Ведь муниципальный займ - традиционный способ привлечения финансовых ресурсов. Муниципальные займы в развитых странах - традиционный и широко распространенный способ для муниципалитетов (или иных административно - территориальных единиц) реализовывать свои финансовые потребности как краткосрочного, так и долгосрочного характера. Принципиально различаются банковские кредиты и выпуск муниципальных облигаций. В развитых странах предпочтения разные. В Германии оно отдается банковским кредитам; в Италии, несмотря на недавнюю серию банкротств муниципалитетов, активно развивается выпуск облигаций. Банковские кредиты муниципалитетам в Германии составляют около 90% объема задолженности публичных органов власти субфедерального уровня. Учитывая важность и значимость изучения вопросов о возникновении и развитии системы муниципальных а также региональных заимствований, представим опыт в этом направлении нескольких иностранных государств.

Местное самоуправление Финляндии состоит из 415 муниципалитетов и 240 совместных муниципальных администраций. Муниципальные администрации имеют такой же юридический статус, как и муниципалитеты, за исключением права устанавливать налоги. Финские муниципалитеты по Конституции страны обладают неограниченными правами устанавливать местные налоги на своей территории. Каждый муниципалитет самостоятельно определяет уровень заимствований и выбирает их источник путем конкурентного отбора среди финансовых институтов. За всю историю независимой Финляндии не было ни одного случая дефолта муниципалитетов по своим долгам. Финское Агентство муниципальных заимствований возникло в форме банковского кредитного института, Municipality Finance PLC (или MuniFin). Агентство существует в форме неприбыльной кредитной организации, целью которой является обеспечение дешевого стабильного финансирования своих членов через размещение облигационных займов на внутреннем и внешних финансовых рынках, а также предоставление им банковских услуг. Оно активно управляет свободными денежными средствами

4. Там же.

5. Keneth Davey Making Government Accountable. Local Government audit in post communist Europ. -Budapesht, 2009.

муниципалитетов на финансовых рынках и взимает за это соответствующие комиссии⁶.

Как и в других скандинавских странах, кредитное качество местных органов власти Швеции находится на очень высоком уровне. Шведские муниципалитеты и местные общины не могут объявить себя банкротами: действует эффективная система межбюджетных отношений, которая обеспечивает выравнивание различий в доходах местных органов власти в размере 95 % отклонения от среднего уровня налогооблагаемой базы в стране. Задолженность шведских муниципалитетов, несмотря на значительную степень их автономии, строго контролируется центральным правительством и не превышает в настоящее время 30 % от их совокупных текущих доходов. Все это обеспечивает высокий кредитный рейтинг долга шведских органов местной власти. Шведское агентство создавалось как консорциум по выпуску муниципальных долговых обязательств 12 муниципалитетами общины Оребро. Агентство планирует, что к 2015 году все шведские муниципалитеты и местные общины станут его членами, количество которых возрастет до 310. Агентство имеет право финансировать только проекты капитального строительства своих членов в области жилищного строительства, образования, энергоснабжения, здравоохранения, а также осуществлять рефинансирование уже взятых муниципалитетами кредитов. Сейчас агентство управляет 46 % всей задолженности местных органов власти, входящих в его состав. По статусу агентство является некоммерческой организацией и передает средства своим членам с минимальной маржой в свою пользу, которой достаточно для покрытия операционных издержек.

Несколько иной, но не менее успешный опыт создания системы муниципального финансирования имеется в Норвегии. Его отличительной особенностью является жесткий контроль над кредитованием муниципалитетов со стороны центрального правительства страны. Норвегия разделена на 19 административных округов и 431 муниципалитет. Центральное правительство назначает Главного контролера по делам местного самоуправления для наблюдения за местными бюджетами. Каждый год местные органы управления должны представлять центральному правительству Норвегии финансовый план на четыре года, который включает информацию о планируемых доходах, долговых выплатах, процентных платежах⁷.

Наиболее важные функции, выполняемые местными органами государственной власти Дании, относятся к сфере здравоохранения, школьного образования, содержанию и развитию местной коммунальной инфраструктуры, муниципального жилищного строительства⁸. К сфере их ответственности относятся и осуществление региональных и муниципальных инвестиционных программ, направленных на социально-экономическое развитие отдельных регионов и муниципалитетов. Муниципалитеты Дании имеют право выставлять на финансовых рынках свои долговые обязательства. Финансовые ресурсы привлекаются с рынков только на одобренные государством категории капитальных проектов, прежде всего на развитие электростанций, газоснабжения, водоснабжения, приобретения земли, реконструкции городов, улучшение окружающей среды и строительство домов для престарелых.

В отношении исламских стран следует отметить, что исторически существует два центра исламского банковского дела - Юго-Восточная Азия (более либеральное толкование принципов шариата в применении к финансам) и регион Персидского Залива (более консервативный подход). Пока еще не наблюдается консолидации исламского финансирования как глобальной системы с общими стандартами и правилами. Имеет место различная интерпретация ключевых принципов дозволенного и недозволенного в применении схем исламского финансирования. Выработка такого общего подхода остается делом будущего. Исламские ценные бумаги могут приобретать самые разнообразные формы в зависимости от активов, лежащих в их основе, и характера контрактов, связывающих участников структуры выпуска «сукук».

Говоря о возможности применения моделей исламского финансирования в Кыргызстане, следует сразу отметить, что существует противоречие между объективной потребностью использовать данные модели в интересах наших эмитентов долга самых разных категорий и состоянием кыргызской правовой и регулятивной среды. Имеется совершенно понятная заинтересованность в использовании облигаций «сукук» для привлечения капитала в

6. Лауриняки Ю., Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии. Союз местных органов самоуправления Финляндии, 1996.

7. Муниципальные системы зарубежных стран. // <http://www.dvgups.ru>

8. Municipalities of Denmark. //: www.wikipedia.com.

Кыргызстан из стран исламского мира. Модели исламского финансирования, несомненно, будут востребованы той частью населения страны, которая исповедует ислам.

Историю российского рынка региональных и муниципальных облигаций вплоть до настоящего момента с некоторой степенью условности можно разделить на четыре основных этапа: становление, бурное развитие, кризис и восстановление. Становление рынка началось с эмиссией первых региональных облигаций Хабаровского края в марте 1992 г. Активность эмитентов в первые годы существования рынка была сравнительно низкой: за период с 1992 по 1994 г. была выпущена всего 41 эмиссия ценных бумаг. Облигации в этот период выпускались эпизодически, а размещались в основном на локальных рынках среди местных предприятий и финансовых учреждений. Одна из приоритетных целей выпуска ценных бумаг в этот период - формирование региональной платежной системы, а выпускаемые инструменты в первую очередь служили заменителями денег и предназначались для расшивки неплатежей.

Нынче в Российской Федерации уже сформировался достаточно емкий рынок публичного долгового финансирования, представленный субфедеральными и муниципальными облигациями России, общий объем которого приближается к 380 млрд. руб. Современные механизмы выпуска, обращения и погашения облигационных займов органов исполнительной власти позволяют привлекать финансовые ресурсы на нужды местного развития в значительном объеме. В основном средства, привлекаемые при выпуске муниципальных облигаций, направляются на покрытие дефицита бюджета и на погашение ранее взятых на себя обязательств, а также финансирование собственных программ и капиталоемких проектов. На июль 2010 года в обращении находились 98 выпусков муниципальных облигаций. Из них размещенных в 2010 году лишь один выпуск. Суммарный объем облигаций в обращении составлял 464,77 млрд. руб. Суммарный объем биржевых торгов составлял 365,4 млрд. руб.⁹

С учетом вышеизложенного опыта муниципальных заимствований зарубежных стран, целесообразно отметить следующее. Муниципальные облигации – это направление, нуждающееся в детальном изучении в контексте конкретной государственной политики, необходимое для комплексного развития Кыргызской Республики, направленное к стратегиям национального обновления и сокращения бедности. Нет сомнений в надобности политики фискальной децентрализации, вполне реализуемый пилотным проектом по выпуску муниципальных облигаций и разработки стратегии, программы действий по использованию ипотечных инструментов. Для начала нужна реализация пилотного проекта, который станет базой для обучения служащих и позволит наработать опыт государственным агентствам, частному сектору по выпуску муниципальных облигаций для выбранного муниципалитета. Это позволит местным органам власти при необходимости иметь дополнительный доступ к финансам посредством выпуска долговых инструментов.

Кроме этого, учитывая то, что в Кыргызской Республике еще не сформирована нормативно-правовая среда по муниципальным ценным бумагам для внедрения в стране данного вида финансового инструмента, необходимо разработать отдельный закон, регулирующий выпуск и обращение муниципальных облигаций, учитывая, что в настоящее время имеется Временное положение "О выпуске и обращении в Кыргызской Республике муниципальных ценных бумаг". Положение носит характер прообраза будущего нормативного правового акта, регулирующего муниципальные ценные бумаги.

Список использованных источников:

1. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местных государственных администрациях» от 29 мая 2008 года N 99.
2. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года N 165.
3. Закон Кыргызской Республики “Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике” от 11 июня 1998 г. № 78 (в редакции Закона КР от 20 июля 2004 г. № 93).
4. Закон Кыргызской Республики “О финансово-экономических основах местного самоуправления” от 25 сентября 2003 г. № 215.
5. Постановление Правительства Кыргызской Республики об утверждении положения «О порядке выпуска, размещения, обращения и погашения муниципальных ценных бумаг в Кыргызской Республике» от 29 июля 2010 года N 139.

9. Проект Технической Помощи Euforaaid «Технический отчет. Новые финансовые инструменты»

6. Проект Технической Помощи Europeaid «Технический отчет. Новые финансовые инструменты: муниципальные облигации и ипотечные ценные бумаги».
7. Тюлюндиева Н.М. Финансовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике: Учеб. Пособие. –Бишкек, 2004.
8. Keneth Davey. Making Government Accountable. Local Government audit in post communist Europe. -Budapesht, 2009.
9. Лауринмяки Ю., Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии. Союз местных органов самоуправления. -Финляндии, 1996.
10. Муниципальные системы зарубежных стран. <http://www.dvgups.ru>
11. Municipalities of Denmark. <http://www.wikipedia.com>.