



МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ И КАНАДЕ

Дмитрий БЕЛИНСКИЙ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article notes that using municipal credit representative bodies of local authorities are able to mobilize substantial resources, which are then used to ensure the performance of their functions. Focuses on the fact that there are different approaches and models of application of the Institute of municipal credit, however, the most effective of them, as the practice is an American – Canada model, which was established by the synthesis of a municipal lending, which operate in the United States of America («US») and Canada. Synthesized model of municipal institutions of credit was established for further analysis due to the fact that the system of municipal lending in Canada and the USA has similar features. Primarily this is due to the same form of government – the Federation, the General economic policy priorities and the specific geographical unit.

Key words: finance, financial legislation, public financial system, financial relationship, municipal credit.

Аннотация

В статье отмечается, что с помощью муниципального кредита органы представительной власти на местах имеют возможность мобилизовать значительные средства, которые в дальнейшем используются с целью обеспечения выполнения их функций. Акцентируется внимание на том, что существуют различные подходы и модели применения института муниципального кредита, однако наиболее эффективной из них, как показала практика, является американо-канадская модель. Синтезированная модель институтов муниципального кредита была сформирована для дальнейшего анализа в связи с тем, что система муниципального кредитования в Канаде и США имеет схожие черты. В первую очередь это обусловлено схожей формой государственного устройства – федерация, общими приоритетами в экономической политике и спецификой географического устройства.

Ключевые слова: финансы, финансовое законодательство, публичная финансовая система, финансовые правоотношения, муниципальный кредит.

Постановка проблемы. Современное представление о муниципальном кредите базируются на разработках ученых советского периода развития финансового права, которые, как известно, исходили из доминирующей роли государства в экономических отношениях. В связи с этим формируется потребность в научном осмыслении проблемы децентрализации публичных финансов и анализе правового механизма осуществления местных займов, в том числе и муниципального кредита.

Актуальные темы исследования. В настоящее время актуальность приобретают исследования механизмов правового регулирования муниципального кредита в экономически развитых государствах, которые доказали свою эффективность и могут служить ориентиром для совершенствования финансово-правового регулирования в Украине.

Состояние исследования. Отдельные вопросы правового регулирования публичных займов были предметом исследования таких ученых, как: Л.К. Воронова, Н.А. Зайцева, Н.П. Кучерявенко, Ю.А. Крохина, А.А. Нечай и др. Следует отметить, что в финансово-правовой литературе недоста-

точно уделено внимание определению правовой природы муниципального кредита и, в том числе, сравнительно-правовому анализу механизма его осуществления, что повлияло на выбор темы статьи.

Целью и задачей статьи являются углубление научных знаний о правовой природе муниципального кредита, а также выработка научно-обоснованных рекомендаций по совершенствованию финансового законодательства Украины на основе анализа правовых механизмов муниципального кредита в США и Канаде.

Изложение основного материала исследования. Традиционно, в Соединенных Штатах Америки и Канаде выделяют такие общие принципы муниципального кредитования:

- два уровня правового регулирования;
- эффективность финансово-экономического инструментария;
- целевой характер листинга ценных бумаг муниципалитетами;
- государственное гарантирование;
- социально-партнерское взаимодействие между вкладчиками и муниципалитетами;
- широкая самостоятельность муниципалитетов относительно теку-

щего и перспективного планирования муниципального кредитования;

- функционирование на основе экономических «рыночных законов»;
- гласность, прозрачность и открытость.

Принцип двухуровневого регулирования муниципальных систем кредитования обусловлен, прежде всего, административно-территориальным устройством соответствующих государств. Нормативы муниципальных займов в этих странах определяются как общефедеральными конституционными нормативными актами, так и разветвленной сетью нормативных актов административно-территориальных образований (провинций, штатов) [1, с. 2].

Принцип нововведения и эффективности финансово-экономического инструментария, который перманентно проходит оптимизацию относительно реалий рыночной действительности. Указанная максима обусловленная постоянными трансформационными процессами, которые находят свое отражение в системе социально-экономической и общественно-политической жизни США и Канады, что не в последнюю очередь связано со становлением и утверждением на



территории этих стран укладов постиндустриального (информационного) общества и «ноу-хау» подходов к администрированию финансов.

Муниципалитеты выступают эмитентами ценных бумаг только ради того, чтобы обеспечить выполнение возложенных на них государством функций, что бесспорно соединено с целью – создать условия для социально-экономического развития административного образования. Из этого следует, что эмиссия муниципальных ценных бумаг имеет исключительное четко определенное направление – экономическое развитие и благополучие соответствующих территорий. Средства привлекаются муниципалитетами для реализации социально-ориентированных целей, таких как строительство школ, дорог, больниц, систем водоснабжения и других специальных проектов [2, с. 56–57; 3, с. 5].

Принцип государственного гарантирования заключается в том, что соответствующие формационные образования (США, Канады) обеспечивают некоторые (в основном, долгосрочные) ценные бумаги государственными гарантиями, что способствует их привлекательности для инвесторов [4, с. 515–516; 2, с. 62].

Максима социально-партнерского взаимодействия между вкладчиками и муниципалитетами заключается в том, что в системе «публично-частных взаимоотношений» между инвесторами и местными репрезентативными органами обеспечивается реализация взаимообусловленных интересов. С одной стороны, инвесторы получают доход – экономическую выгоду, а с другой – муниципалитеты обеспечивают выполнения возложенных на них государством и местными общинами функций [5, с. 194].

Несмотря на общие федеральные нормативно-правовые акты по вопросам местного кредитования, муниципалитеты имеют широкие полномочия относительно установления процентных ставок по облигациям, выбора определенного вида облигаций, осуществление программных мероприятий по улучшению инвестиционной привлекательности и т.п.

Принцип функционирования на основе объективно обусловленных

«рыночных законов» связан, прежде всего, с тем, чтобы создать эффективные механизмы определения реальной кредитоспособности муниципалитетов, обеспечить индексацию муниципальных ценных бумаг со стороны частных финансово-аналитических организаций (S&P, Merrill Lynch и т.д.).

Принцип гласности, прозрачности и открытости муниципального кредитования является трехсоставным принципом. Гласность – возможность как частным финансово-информационным агентствам, так и вообще средствам массовой информации освещать положение на рынке муниципальных ценных бумаг. Прозрачность – отсутствие теневых, внеэкономических механизмов функционирования муниципально-кредитных рынков и возможность для любого из граждан постоянно отслеживать положение на рынках муниципальных облигаций. Открытость – возможность равного участия инвесторов в приобретении муниципальных ценных бумаг. Следует также отметить, что набор инструментария муниципального кредитования в США и Канаде также является почти идентичным. В этих двух странах различают следующие два основных вида муниципальных ценных бумаг:

1) General obligation bonds («облигации общих обязательств») – муниципальные облигации (США, Канады), обеспечиваемые общей (безусловной) гарантией муниципальных органов власти по выплате процентов и основной сумме долга по соответствующим ценным бумагам;

2) Revenue bonds («доходные облигации», «облигации под доходы») – муниципальные облигации (США, Канады), основная сумма и проценты по которым выплачиваются только из доходов от финансируемых с их помощью проектов; такие облигации не обеспечены всем имуществом или налоговыми поступлениями органов власти.

Первые муниципальные облигации в США и Канаде появились еще в первой половине XIX в., что было связано с необходимостью аккумулировать значительные суммы денежных средств для финансирования капиталоемких инфраструктурных проектов.

В дальнейшем рынок муниципальных ценных бумаг стабильно развивался, что было обусловлено довольно значительной устойчивостью соответствующих ценных бумаг, которые, несмотря на более низкие процентные ставки доходов, были более привлекательными для инвесторов в связи с их стабильностью. Среди основных причин привлекательности муниципальных ценных бумаг можно назвать:

– процентные доходы по ним, как правило, освобождаются от налогообложения (для резидентов);

– низкий уровень риска дефолта по отношению к другим видам облигаций.

Как уже было отмечено выше, выплаты процентов из основной суммы по «облигациям общих обязательств» не осуществляются за счет поступлений от проектов, которые ими финансируются. Выплаты по некоторым из general obligation bonds выполняются за счет специально прикрепленных к ним поступлений от специальных налогов на имущество, однако в основном средства по обслуживанию соответствующих муниципальных обязательств берутся из общих фондов. В последнее время все больше прослеживаются тенденции, относительно правительственного гарантирования «облигаций общих обязательств». Соответствующие взаимоотношения могут характеризоваться как партнерские, ведь государственное гарантирование выплат по муниципальным ценным партнерам наглядно демонстрирует общность функций, которые выполняются как органами муниципалитетов Канады и США, так и органами публичной власти федерального уровня этих государств.

Если же вести речь о «облигациях под доходы», то основные и процентные платежи по соответствующим ценным бумагам эмитент осуществляет за счет поступлений от финансируемых ими проектов или за средства, поступившие в доход муниципалитета от отдельных налогов и сборов. Несмотря на высокий уровень стабильности муниципальных облигаций в США и Канаде, существуют также риски, связанные с инвестированием в эти ценные бумаги:

– риск колебания процентных ставок;



- риск ликвидности;
- риск потери источников поступлений по выплатам;
- риск дефолта эмитента (несмотря на то, что он низкий, он все-таки остается);
- риск изменения политики налогообложения;
- инфляционный риск;
- риск одностороннего отказа.

Выводы. Институт муниципального кредитования в США и Канаде играет чрезвычайно важную роль, ведь средства, которые аккумулируются посредством муниципальных займов, используются для выполнения задач по обеспечению жизнедеятельности соответствующих общин [6]. Завершая, следует указать, что в Украине процедура осуществления местных заимствований регламентирована, в частности, Постановлением Кабинета Министров Украины от 16 февраля 2011 г. № 110 «Об утверждении порядка осуществления местных заимствований» [7]. В соответствии с п. 3 указанного Постановления местные заимствования могут осуществляться в форме: заключения договоров займа (кредитных договоров); выпуска облигаций местных займов. При этом, что показательно, объем и условия осуществления заимствования (реструктуризации долговых обязательств) согласовываются с Министерством финансов Украины (п. 6 Постановления КМУ от 16 февраля 2011 г. № 110). Даже не углубляясь в детальное сравнение механизмов осуществления муниципального кредита в Украине с США и Канадой, можно сделать вывод о наличии большей степени свободы у местных общин западных государств относительно местных заимствований. Поэтому вполне логичной является формулировка в Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, которая утверждена распоряжением Кабинета Министров Украины от 1 апреля 2014 г. № 333-р [8], что создание надлежащих материальных, финансовых и организационных условий и формирование кадрового состава для обеспечения выполнения органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий обусловлено предоставлением органам местного

самоуправления доступа к привлечению кредитных ресурсов для инвестиционного развития путем упрощения процедур согласования заимствований и местных гарантий, сбалансирования их способом государственного контроля, направленного на предотвращение банкротства объектов права коммунальной собственности. Таким образом, муниципальный кредит является одним из наиболее перспективных институтов публичной финансовой системы. Прежде всего, это связано с тем, что развитие местного самоуправления, децентрализация власти в значительной степени зависит от надлежащего финансового обеспечения соответствующих территориальных общин.

Список использованной литературы:

1. Codification of the statutes of Yukon, RSY, 2002 [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.canlii.org/en/yk/laws/stat/rsy-2002-c-116/latest/>.
2. Consolidation of cities, towns and villages act, R.S.N.W.T., 1988 (Current to: March 12, 2014) [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.canlii.org/en/nu/laws/stat/rsnwt-nu-1988-c-c-8/latest/rsnwt-nu-1988-c-c-8.html>.
3. The municipal development and loan (Saskatchewan) act, chapter 15 of the Statutes of Saskatchewan, 2013 [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Repealed/M25.pdf>.
4. Handbook of public finance / ed. by F. Thompson, M.T. Green. – 1998 [Electronic resource]. – Access mode : https://books.google.com.ua/books?id=3e_QMFY5GpKc&pg=PA512&lpg=PA512&dq=Public+Municipal+credit+system&source=bl&ots=Ko9Jf95YGr&sig=1rpau9queZVn750435HUgse6EIM&hl=uk&sa=X&ei=4MSIVP8dxOfLA6LygZgH&ved=0CEAQ6AEwCDgK#v=onepage&q=Public%20Municipal%20credit%20system&f=false.
5. Securities exchange act of 1934 [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf>.
6. The Basics Of Municipal Bonds [Electronic resource]. – Access mode : <https://ca.finance.yahoo.com/news/basics-municipal-bonds-150252069.html>.

7. Об утверждении порядка осуществления местных займов : Постановление Кабинета Министров Украины от 16.02.2011 г. № 110 // Урядовый курьер. – 2011. – № 33.

8. Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине : Распоряжение Кабинета Министров Украины от 01.04.2014 г. № 333-р // Урядовый курьер від. – 2014. – № 67.