

Джерело: Письменний В.В. Неплатоспроможність адміністративно-територіальних одиниць: причини виникнення і шляхи подолання // Наука молода. – 2012. – №17. – С. 95–101.

Віталій Письменний

НЕПЛАТОСПРОМОЖНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ: ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ І ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

Незважаючи на задекларований у Європейській хартії місцевого самоврядування принцип достатності фінансового забезпечення розвитку територій, на різних етапах українського державотворення органи місцевого самоврядування відчували брак ресурсів і важелів впливу для виходу зі стану неплатоспроможності. Ця проблема особливо загострилася в міжкризовий період, коли вчені, економісти та політики синхронно почали твердити про ймовірність банкрутства адміністративно-територіальних одиниць. Відтак її вирішення потребує вироблення антикризової політики на місцевому рівні, яка повинна залагодити негативні моменти циклічного розвитку економіки та забезпечити побудову соціальної держави.

Питання забезпечення платоспроможності муніципальних утворень порушували зарубіжні дослідники Дж. Аронсон, Ш. Бланкарт, А. Вагнер, Р. Майсгрейв, Ю. Немец, У. Оутс, Г. Райт, Ч. Тібо, К. Фостер, Дж. Хіллі, А. Шах, Л. Штейн й інші. Серед вітчизняних науковців необхідно відзначити О. Василика, В. Гейця, В. Зайчикову, Б. Кваснюка, О. Кириленко, В. Кравченка, В. Лагутіна, І. Луніну, В. Опаріна, В. Федосова, Н. Чумаченка, С. Юрія та інших. Незважаючи на всебічність проведених досліджень, у них не достатньо прагматично обґрунтовано заходи, спрямовані на попередження неплатоспроможності адміністративно-територіальних одиниць і зменшення негативних наслідків на стан місцевих фінансів.

Виходячи із цього, метою статті є обґрунтування наукових підходів щодо визначення причин неплатоспроможності адміністративно-територіальних

одиниць і шляхів подолання в умовах фінансово-економічної нестабільності. Її теоретико-інформаційною основою стали положення нормативно-правового поля України та зарубіжних країн, статистичні джерела інформації. В статті використано широке коло загальнонаукових і спеціальних методів наукового дослідження таких, як абстрагування, дедукції, ідеалізації, порівняння, системного аналізу, узагальнення й інші.

Зазначимо, що причини неплатоспроможності муніципальних утворень можуть бути різні: від неясності механізму відносин між органами місцевого самоврядування та кредиторами, порушення процесу складання проекту місцевого бюджету до відсутності системи муніципального замовлення і контролю цін на товари (роботи, послуги), які придбаваються за рахунок бюджетних коштів, недосконалості системи обліку заборгованості бюджетних підприємств й організацій, браку зведеної інформації щодо загального обсягу внутрішнього боргу (рис. 1). В загальному масштабі вони призводять до виникнення кризових явищ і посилення їх наслідків у системі фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

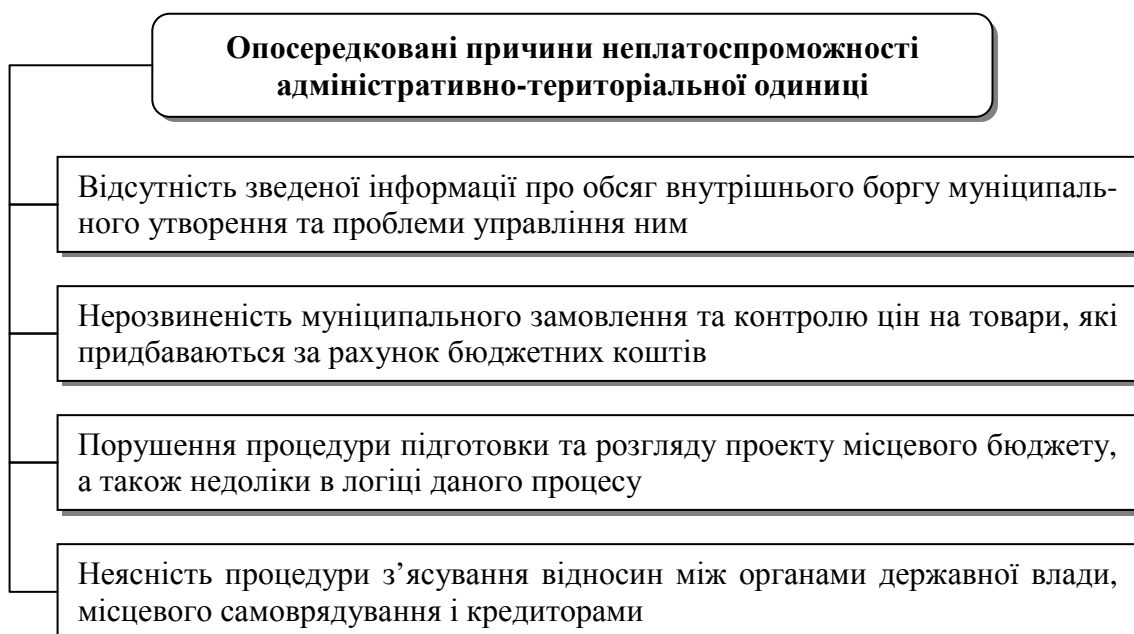


Рис. 1. Опосередковані причини неплатоспроможності адміністративно-територіальної одиниці

Детально зупинимося на розгляді кожної з цих причин. По-перше, відсутність зведених даних про обсяг місцевого боргу в певній мірі дезінформує суб'єктів економічних відносин, оскільки у вітчизняному законодавстві немає положень, що характеризують процедуру такого звітування. Іншими словами, принцип публічності та прозорості, закладений у Бюджетному кодексі України, не відображає необхідність інформування щодо місцевої заборгованості. Натомість зміст даного принципу потребує уточнення і розширення сфери його застосування, що сприятиме поліпшенню кредитного рейтингу адміністративно-територіальних одиниць, а також залученню потенційних внутрішніх і зовнішніх кредиторів.

По-друге, для виконання повноважень органи місцевого самоврядування та уповноважені ними на розміщення замовлення розпорядники й одержувачі бюджетних коштів можуть виступати замовниками на постачання товарів, виконання робіт і надання послуг. У разі порушення строків оплати муніципального замовлення або недотримання умов його договору перед адміністративно-територіальною одиницею може ставитися питання про визнання її неплатоспроможною. Це положення узагальнене в нормативно-правовому полі зарубіжних країн, щоправда відсутнє у бюджетному законодавстві України і потребує обґрунтування.

По-третє, однією з причин неплатоспроможності адміністративно-територіальної одиниці може стати порушення процедури підготовки та розгляду проекту місцевого бюджету. Адже згідно зі ст. 79 Бюджетного кодексу України до прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки і надавати кредити з бюджету, здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії. Також місячні бюджетні асигнування місцевого бюджету не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень попереднього бюджетного періоду [1]. Цим самим органи місцевого самоврядування відсторонені від процесу врегулювання боргових відносин.

По-четверте, неясність процедури з'ясування відносин між органами державної влади, місцевого самоврядування та кредиторами впливає з відсутності у вітчизняному законодавстві положень, які регламентують механізм функціонування інституту муніципальних запозичень. Позаяк ст. 74 «Особливості здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій» Бюджетного кодексу України не дає відповіді на низку процедурних питань. Натомість у нормативно-правовому полі за кордоном чітко розписані права та обов'язки даних суб'єктів економічних відносин, обґрунтовується відповідальність за порушення строків погашення боргу й інших умов договору, які можуть спричинити стан банкрутства.

Загалом же причини виникнення кризових явищ у системі життєзабезпечення муніципальних утворень та їх неплатоспроможності відображають негативний стан розвитку територій. З одного боку, органам місцевого самоврядування необхідно провести діагностику фінансового стану для попередження таких явищ в майбутньому, а з іншого – використати увесь арсенал інструментів з метою їх усунення. Позаяк кожна адміністративно-територіальна одиниця володіє тим чи іншим економічним, фінансовим, податковим, географічним і т. н. потенціалом, які слід закласти в основу стратегії соціально-економічного розвитку.

Для ґрунтовного аналізу неплатоспроможності муніципальних утворень зупинимося на характеристиці нормативно-правового поля зарубіжних країн, яке передбачає застосування комплексу мір з їх фінансового оздоровлення. В Румунії цьому присвячена Глава VI «Фінансова криза і неплатоспроможність адміністративно-територіальних одиниць» закону «Про місцеві фінанси». Зокрема, до обставин виникнення неплатоспроможності адміністративно-територіальної одиниці належать несплата упродовж 120 днів зобов'язань обсягом 50% річного бюджету або невивплата заробітної плати працівникам бюджетних установ терміном 120 днів [2].

Вказані обставини потребують впровадження заходів для забезпечення фінансової стійкості територій та недопущення подібних ситуацій у

майбутньому. З цією метою в румунському законодавстві розроблено алгоритм фінансового оздоровлення адміністративно-територіальної одиниці (рис. 2). На сучасному етапі українського державотворення, коли економічно нерозвинені регіони перебувають на межі банкрутства, він викликає зацікавлення серед фахівців. Відтак ймовірно може бути імплементований у нормативно-правове поле нашої держави з тим, аби нівелювати стан неплатоспроможності адміністративно-територіальної одиниці.

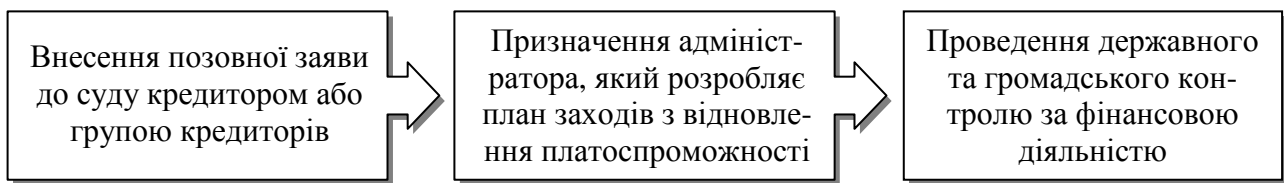


Рис. 2. Заходи по забезпеченню фінансової стійкості адміністративно-територіальних одиниць в Румунії*

Алгоритм на рис. 2 розпочинається із внесення позовної заяви до суду кредитором або групою кредиторів щодо адміністративно-територіальної одиниці, в якій виникли фінансові зобов'язання і, відповідно, яка нездатна їх забезпечити упродовж найближчого проміжку часу. У такому разі призначається адміністратор, котрий зобов'язаний розробити план заходів з відновлення платоспроможності території у частині підтримання на належному рівні її фінансової життєдіяльності та погашення накопиченого боргу. При цьому на усіх етапах визначення неплатоспроможності адміністративно-територіальної одиниці та її фінансового оздоровлення реалізується контроль державними і громадськими інститутами.

В Угорщині процедурні питання визнання неплатоспроможними муніципальні утворення регламентуються законодавчим актом «Про процес врегулювання заборгованості органів місцевого самоврядування». У ньому чітко окреслено передумови ініціювання процесу врегулювання боргу адміністративно-територіальної одиниці, а саме: якщо не оплачено рахунок або не дано відповіді на вимоги кредитора упродовж 60 днів з дня їх виставлення;

* Примітка. Побудовано на основі [2].

якщо не погашено визнаний нею борг упродовж 60 днів після настання строку погашення; якщо не погашено зобов'язання за вимогою постанови суду, що має обов'язкову силу; якщо не погашено зобов'язання за вимогою попередньої постанови суду, що має обов'язкову силу [3].

На відміну від нормативно-правового поля Румунії, де передбачено заходи по забезпеченню фінансової стійкості адміністративно-територіальних одиниць, в угорському законодавстві виписана процедура їх банкрутства, яка складна за побудовою та передбачає виконання низки етапів (рис. 3). Зокрема, на першому етапі судом впроваджується процедура банкрутства адміністративно-територіальної одиниці. Наступна стадія передбачає розроблення програми реструктуризації боргу та проекту мирової угоди. Останній етап – досягнення мирової угоди або прийняття рішення щодо продовження процедури врегулювання боргу.

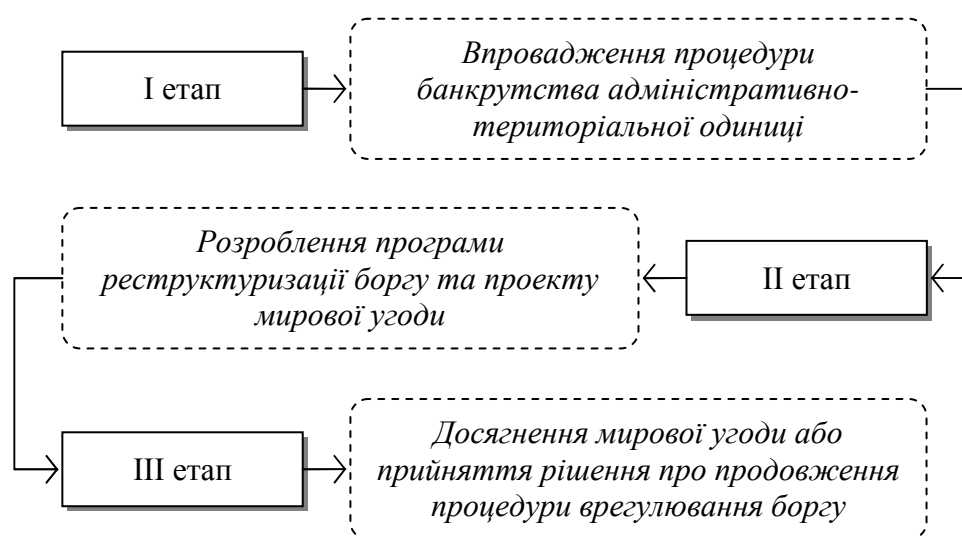


Рис. 3. Етапи здійснення процедури муніципального банкрутства в Угорщині*

У цілому явище неплатоспроможності муніципальних утворень характерне для будь-яких країн, незалежно від форми державного устрою або місця на економічній мапі світу. З прагматичної точки зору, воно відображає стан адміністративно-територіальної одиниці, коли не можливо своєчасно і в повному обсязі виконати зобов'язання, що витікають з фінансових,

* Примітка. Побудовано на основі [3].

торгівельних, кредитних й інших операцій. Безпосередньо в зарубіжній практиці антикризового управління муніципальні утворення визнаються неплатоспроможними, тобто, не здатними своєчасно забезпечити обслуговування і погашення власних зобов'язань, за наявності однієї або сукупності умов, узагальнених на рис. 4.

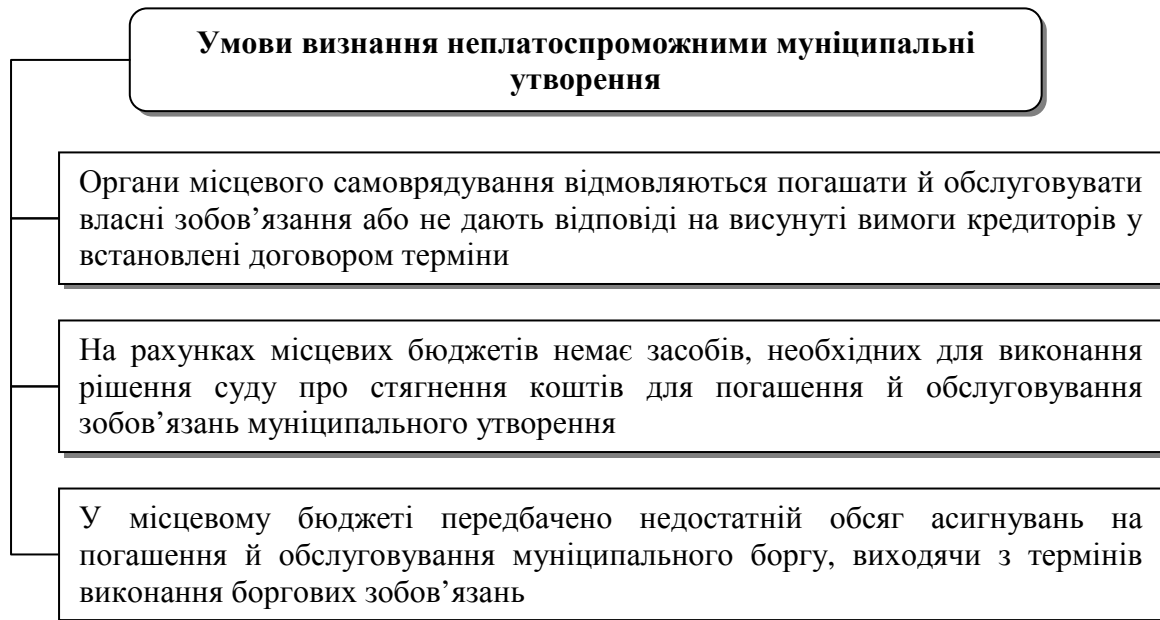


Рис. 4. Умови визнання неплатоспроможними муніципальні утворення

Як видно з рис. 4, загальносвітовий досвід апробував низку умов визнання неплатоспроможними муніципальні утворення. По-перше, органи місцевого самоврядування відмовляються погашати власні зобов'язання. По-друге, в місцевих бюджетах немає достатніх засобів, які необхідні для виконання судових рішень про стягнення коштів для їх погашення й обслуговування. По-третє, органи місцевого самоврядування не передбачили достатній обсяг асигнувань на обслуговування муніципального боргу, виходячи з термінів виконання зобов'язань. З метою владнання негативних наслідків кризових явищ розвитку територій, дані умови потребують першочергового впровадження у вітчизняне законодавство.

Тільки один момент не залишився поза увагою Бюджетного кодексу України – обмеження в здійсненні місцевих запозичень. Так, відповідно до п. 6 ст. 74 даного нормативно-правового документа видатки місцевого бюджету на

обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10% видатків його загального фонду упродовж будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування даного боргу [1]. На превентивному рівні це положення разом з посиленням контролю за здійсненням місцевих запозичень, впровадженням обов'язкового супроводу місцевих позик деталізованими програмами їх використання і погашення має нівелювати неплатоспроможність адміністративно-територіальних одиниць (табл. 1).

Таблиця 1

Запозичення органів місцевого самоврядування в Україні за 2009–2011 рр.*

Позичальники	Види запозичень	Дата надання висновку Мінфіном	Обсяг запозичень
Львівська міська рада	Облігації внутрішньої місцевої позики	09.04.2009 р.	300 млн. грн.
Луцька міська рада	Облігації внутрішньої місцевої позики	15.06.2009 р.	50 млн. грн.
Кам'янець-Подільська міська рада	Облігації внутрішньої місцевої позики	15.06.2009 р.	10 млн. грн.
Івано-Франківська міська рада	Надання гарантій по кредиту	15.07.2009 р.	11,7 млн. євро
Львівська міська рада	Надання гарантій по кредиту	15.07.2009 р.	38 млн. євро
Сумська міська рада	Облігації внутрішньої місцевої позики	03.08.2009 р.	50 млн. грн.
Дніпропетровська міська рада	Облігації внутрішньої місцевої позики	13.08.2009 р.	50 млн. грн.
Донецька міська рада	Облігації внутрішньої місцевої позики	13.08.2009 р.	60 млн. грн.
Енергодарська міська рада	Надання гарантій по кредиту	23.10.2009 р.	8 млн. євро
Житомирська міська рада	Надання гарантій по кредиту	24.03.2010 р.	10 млн. євро
Одеська міська рада	Облігації внутрішньої місцевої позики	08.10.2010 р.	300 млн. грн.
Черкаська міська рада	Кредит з метою рефінансування	23.12.2010 р.	5 млн. грн.
Автономна Республіка Крим	Облігації внутрішньої позики	10.05.2011 р.	400 млн. грн.

За даними Міністерства фінансів України, у кризовий 2009 р. органи місцевого самоврядування здійснили випуски облігацій внутрішніх місцевих позик в обсязі 520 млн. грн. При цьому найбільшим емітентом місцевих

* Примітка. Побудовано на основі [4].

запозичень була Львівська міська рада, яка залучила 300 млн. грн. даного виду боргових цінних паперів. У 2010 р. на таку ж суму Одеською міською радою, а в 2011 р. обсягом 400 млн. грн. Автономною Республікою Крим здійснено випуски облігацій внутрішніх місцевих позик. Єдиним емітентом зовнішніх запозичень була Київська міська рада, яка упродовж 2003–2005 рр. випустила облігацій зовнішньої позики на суму близько 600 млн. дол. США, що свідчить про нерозвиненість даного виду позик.

Також з метою поліпшення антикризового управління адміністративно-територіальних одиниць у бюджетному законодавстві України необхідно переглянути термінологію в частині впровадження понять боргової та поточної неплатоспроможності (рис. 5). Зокрема, перша визначається наявністю боргових зобов'язань перед кредиторами й іншими суб'єктами економічних відносин. Натомість друга характеризується заборгованістю органів місцевого самоврядування, що не відноситься до боргової неплатоспроможності. Головним чином, до неї належить відсутність оплати по муніципальному замовленню підприємствам різних форм власності й не погашення заробітної плати в працівників бюджетної сфери.



Рис. 5. Види неплатоспроможності адміністративно-територіальної одиниці

Що стосується боргової неплатоспроможності, у нормативно-правове поле нашої держави потрібно внести низку процедурних вимог. По-перше, граничний обсяг муніципальних запозичень не повинен перевищувати суму, яка спрямовується в поточному році на фінансування дефіциту місцевого

бюджету і погашення боргових зобов'язань. По-друге, максимальний розмір витрат на обслуговування боргу має становити не більше 20% видатків місцевого бюджету. По-третє, дефіцит місцевого бюджету не повинен перевищувати 10% від обсягу доходів місцевого бюджету. Такі вимоги сприятимуть зниженню ймовірності виникнення передкризового стану адміністративно-територіальної одиниці.

Натомість процедури по відновленню поточної платоспроможності мають передбачати комплекс дій з її реструктуризації. Іншими словами, це узгоджене з різними суб'єктами економічних відносин надання відстрочки або розстрочки за зобов'язаннями адміністративно-територіальної одиниці. У разі визнання боргу безнадійним можливе часткове або повне списання основного боргу, а також штрафів і пені. Графіки реструктуризації, залежно від конкретної фінансової ситуації, повинні складатися таким чином, щоб виплата більшої частини суми боргу припадала на кінець реструктуризації, а заборгованість за штрафами – стягувалась одночасно.

Вважаємо, що впровадження даних заходів у процедурні питання неплатоспроможності адміністративно-територіальних одиниць, переслідує стратегічні цілі. З одного боку, це захистить органи місцевого самоврядування, кредиторів і бюджет від фінансових ризиків, а з іншого – дасть чітке уявлення про те, що трапиться у разі виникнення ситуації банкрутства. На відміну від нормативно-правового поля за кордоном, де використовуються інструменти державного регулювання, в Україні слід створити механізм, який надав би рівні права й обов'язки усім суб'єктам економічних відносин. При цьому адаптація кращих зразків зарубіжної практики повинна враховувати вітчизняну концепцію місцевого самоврядування.

Відтак подальші наукові пошуки мають бути спрямовані на обґрунтування методологічних засад щодо імплементації у вітчизняне законодавство заходів по забезпеченню фінансової стійкості адміністративно-територіальних одиниць й виробленню процедури муніципального банкрутства. У цьому сенсі необхідно не просто «скопіювати» нормативно-правове

поле зарубіжних країн, яке характеризує заходи з попередження їх неплатоспроможності та фінансового оздоровлення, а зважити на соціально-економічні реалії розвитку нашої держави.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1321257822961676>. – Назва з екрана.

2. Lege Nr. 273 din 29 iunie 2006 Privind finanțele publice locale [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fonduriadministratie.ro/pictures/legea%20273.PDF>. – Назва з екрана.

3. 1996. Évi XXV. Törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600025.TV&jab=1. – Назва з екрана.

4. Запозичення органів самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=294276&cat_id=68447. – Назва з екрана.

Віталій Письменний

НЕПЛАТОСПРОМОЖНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ: ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ І ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

Визначено причини неплатоспроможності адміністративно-територіальних одиниць в умовах фінансово-економічної нестабільності. Проаналізовано нормативно-правове поле зарубіжних країн, яке передбачає застосування комплексу мір по забезпеченню фінансової стійкості територій і здійснення процедури муніципального банкрутства. Обґрунтовано заходи, спрямовані на попередження неплатоспроможності адміністративно-територіальних одиниць і зменшення негативних наслідків на стан місцевих фінансів.

Vitaliy Pysmennyi

INSOLVENCY OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL UNITS: CAUSE AND WAYS OF OVERCOMING

The reasons of insolvency of administrative and territorial units in conditions of financial and economic instability are determined. The laws of foreign countries, which involve the application of complex measures of ensure financial stability of territories and procedures of municipal bankruptcy, are analyzed. The measures aimed at preventing insolvency of administrative and territorial units and reduce of negative effects on the state of local finances are substantiated.