

Віталій ПИСЬМЕННИЙ

# ІАТІЕАОТНІДТІІТІЕІ²НОУААІ²І²НОДАОЕАІІ-ОАБЕОТД²АЕУІЕО ТІЕІЕОУ: ТДЕХЕІЕАЕІЕЕІАІІВ²ОЕВОЕІТАІЕАІІВ

*Визначено причини неплатоспроможності адміністративно-територіальних одиниць в умовах фінансово-економічної нестабільності. Проаналізовано нормативно-правове поле зарубіжних країн, яке передбачає застосування комплексу заходів із забезпечення 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.*

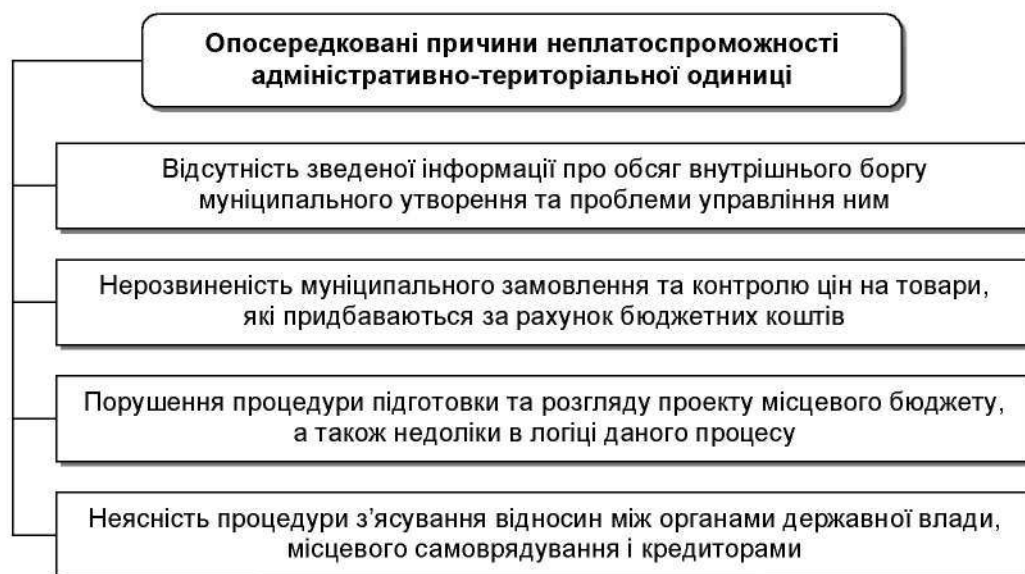
*The reasons of insolvency of administrative and territorial units in conditions of financial and economic instability are determined. The laws of foreign countries, which involve the application of complex measures of ensure financial stability of territories and procedures of municipal bankruptcy, 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.*

Незважаючи на задекларований у Європейській хартії місцевого самоврядування принцип достатності фінансового забезпечення розвитку територій, на різних етапах українського державотворення органи місцевого самоврядування відчували нестачу 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 має усунути 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. Майсґрейв, Ю. Немец, У. Оутс, Г. Райт, Ч. Тібо, К. Фостер, Дж. Хіллі, А. Шах, Л. Штейн та ін. Серед вітчизняних науковців необхідно відзначити праці 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 ін. Незважаючи на всебічність проведених досліджень, у них недостатньо прагматично обґрунтовано заходи, спрямовані на попередження неплатоспроможності адміністративно-територіальних одиниць і зменшення негативних наслідків на стан місцевих фінансів.

Виходячи з 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 і статистичні джерела інформації. У статті використано широке коло загальнонаукових і спеціальних методів наукового дослідження: абстрагування, дедукції, ідеалізації, порівняння, системного аналізу, узагальнення й ін.

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 та організацій, нестачі зведеної інформації щодо загального обсягу внутрішнього боргу (рис. 1). У загальному масштабі вони призводять до виникнення кризових явищ і посилення їхніх наслідків у системі фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.



**Рис. 1. Опосередковані причини неплатоспроможності адміністративно-територіальної одиниці**

Детально зупинимось на розгляді кожної з цих причин. По-перше, відсутність зведених даних про обсяг місцевого боргу певною мірою 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 цього 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.

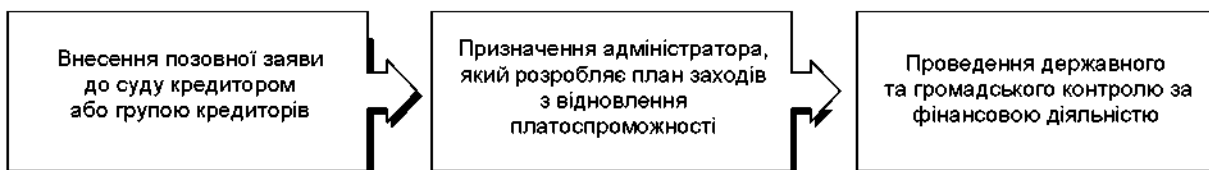
По-третє, однією з причин неплатоспроможності адміністративно-територіальної одиниці може стати порушення процедури підготовки та розгляду проекту місцевого бюджету. Адже згідно зі ст. 79 Бюджетного кодексу України до прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати 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, оскільки ст. 74 «Особливості здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантії» 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 їхньої неплатоспроможності відображають негативний стан розвитку територій. З одного боку, органам місцевого самоврядування необхідно провести діагностику фінансового стану для попередження таких явищ у майбутньому, а з іншого – використати увесь арсенал інструментів з метою їх усунення, оскільки 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 зупинимось на характеристиці нормативно-правового поля зарубіжних країн, яке передбачає застосування комплексу заходів 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 цієї 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, отже, ймовірно, може бути імплементований у нормативно-правове поле нашої держави для того, щоб нівелювати стан неплатоспроможності адміністративно-територіальної одиниці.



**Рис. 2. Заходи із забезпечення фінансової стійкості адміністративно-територіальних одиниць в Румунії\***

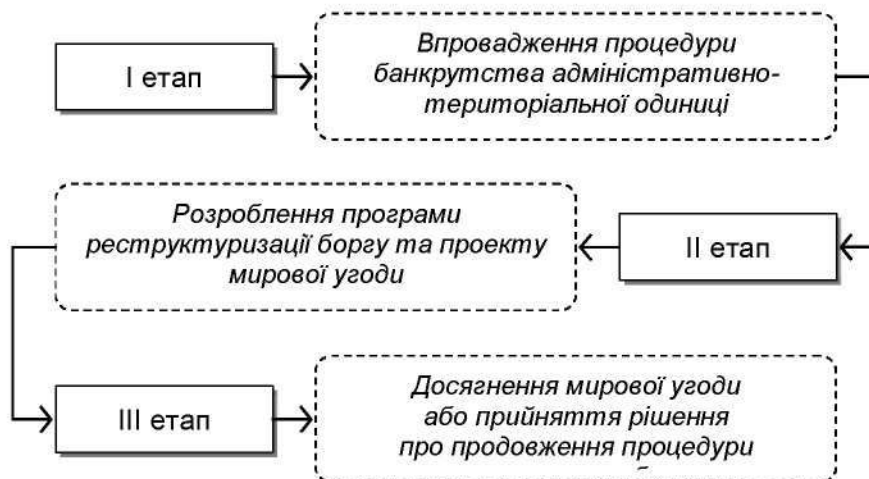
\* Побудовано на основі [2].

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 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; 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 із забезпечення фінансової стійкості адміністративно-територіальних одиниць, в угорському законодавстві виписана процедура їх банкрутства, яка складна за побудовою і передбачає виконання низки етапів (рис. 3).

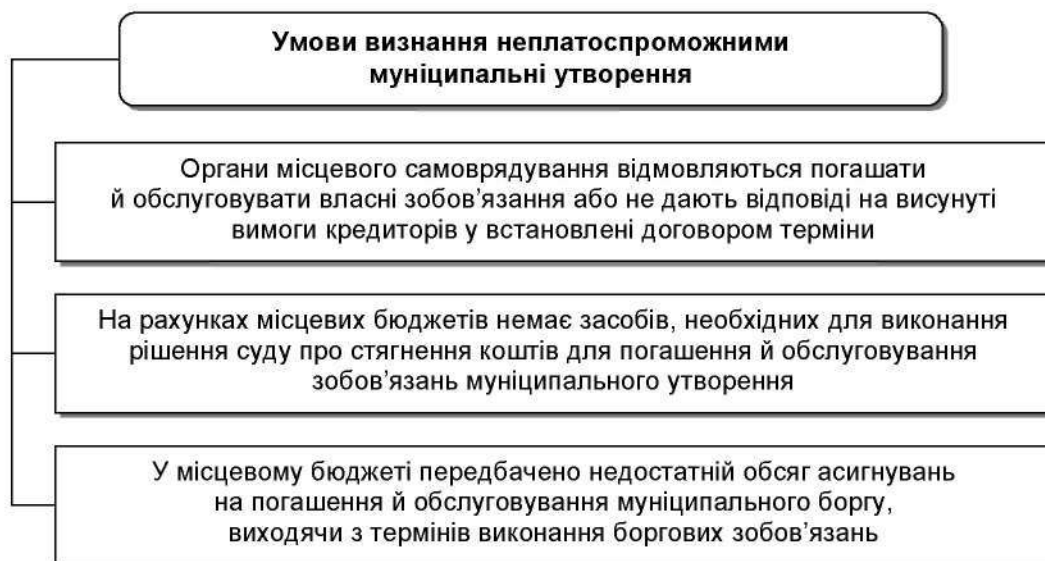
Зокрема, на першому етапі судом впроваджується процедура банкрутства адміністративно-територіальної одиниці. Наступна стадія передбачає розроблення програми реструктуризації боргу та проекту мирової угоди. Останній етап – досягнення мирової угоди або прийняття рішення щодо продовження процедури врегулювання боргу.



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

\* Побудовано на основі [3].

Явище неплатоспроможності муніципальних утворень загалом 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 неможливо своєчасно і в повному обсязі виконати зобов'язання за фінансовими, торговельними, кредитними та іншими операціями. 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 бачимо, 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 їхнього 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 ці 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 цього 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 цього боргу [1]. На превентивному рівні це положення разом із посиленням контролю за здійсненням місцевих запозичень, впровадженням обов'язкового супроводу місцевих позик деталізованими програмами їхнього 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<br>Мінфіном | Обсяг<br>запозичень |
|----------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------|
| Львівська міська рада            | Облігації внутрішньої<br>місцевої позики | 09.04.2009 р.                     | 300 млн. грн.       |
| Луцька міська рада               | Облігації внутрішньої<br>місцевої позики | 15.06.2009 р.                     | 50 млн. грн.        |
| Кам'янець-Подільська міська рада | Облігації внутрішньої<br>місцевої позики | 15.06.2009 р.                     | 10 млн. грн.        |
| Івано-Франківська міська рада    | Надання гарантій<br>за кредитом          | 15.07.2009 р.                     | 11,7 млн. євро      |
| Львівська міська рада            | Надання гарантій<br>за кредитом          | 15.07.2009 р.                     | 38 млн. євро        |
| Сумська міська рада              | Облігації внутрішньої<br>місцевої позики | 03.08.2009 р.                     | 50 млн. грн.        |
| Дніпропетровська<br>міська рада  | Облігації внутрішньої<br>місцевої позики | 13.08.2009 р.                     | 50 млн. грн.        |
| Донецька міська рада             | Облігації внутрішньої<br>місцевої позики | 13.08.2009 р.                     | 60 млн. грн.        |
| Енергодарська міська рада        | Надання гарантій<br>за кредитом          | 23.10.2009 р.                     | 8 млн. євро         |
| Житомирська міська рада          | Надання гарантій<br>за кредитом          | 24.03.2010 р.                     | 10 млн. євро        |
| Одеська міська рада              | Облігації внутрішньої<br>місцевої позики | 08.10.2010 р.                     | 300 млн. грн.       |
| Черкаська міська рада            | Кредит з метою<br>рефінансування         | 23.12.2010 р.                     | 5 млн. грн.         |
| Автономна Республіка Крим        | Облігації внутрішньої<br>позики          | 10.05.2011 р.                     | 400 млн. грн.       |

\* Побудовано на основі [4].

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 запозичень була Львівська міська рада, яка залучила 300 млн. грн. цього 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 цього 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 належить до боргової неплатоспроможності. Головним чином до неї належить відсутність оплати за муніципальним замовленням підприємствам різних форм власності й непогашення 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 має перевищувати 10% від обсягу доходів місцевого бюджету. Такі вимоги сприятимуть зниженню ймовірності виникнення передкризового стану адміністративно-територіальної одиниці.

Натомість процедури з відновлення 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, мають бути складені таким чином, щоб виплата більшої частини суми боргу припадала на кінець реструктуризації, а заборгованість за штрафами стягувалась одночасно.

Вважаємо, що впровадження таких заходів у процедурні питання неплатоспроможності адміністративно-територіальних одиниць ставить 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 має враховувати вітчизняну концепцію місцевого самоврядування.

Зауважимо, що подальші наукові пошуки мають бути спрямовані на обґрунтування методологічних засад щодо імплементації у вітчизняне законодавство заходів із забезпечення фінансової стійкості адміністративно-територіальних одиниць й вироблення 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 враховувати 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>.
2. Lege Nr. 273 din 29 iunie 2006 Privind finantele publice locale [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fonduriadministratie.ro/pictures/legea%20273.PDF>.
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](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600025.TV&jab=1).
4. Запозичення органів самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id=294276&cat\\_id=68447](http://minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=294276&cat_id=68447).