

*Кириленко О. П.
Письменний В. В.*

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРОЦЕДУРИ БАНКРУТСТВА АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

Анотація. Проаналізовано положення законодавства зарубіжних країн, які регламентують питання фінансової неспроможності та банкрутства адміністративно-територіальних одиниць. Обґрунтовано підходи щодо імплементації в нормативно-правове поле нашої держави заходів по забезпеченню фінансової стійкості територій і виробленню процедури муніципального банкрутства.

Ключові слова: місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, адміністративно-територіальні одиниці, фінансова неспроможність, муніципальне банкрутство.

На сучасному етапі українського державотворення проблеми попередження муніципального банкрутства набувають особливої ваги. Адже більшість територіальних громад міст, селищ і сіл знаходяться у складному становищі, пов'язаному з недостатнім фінансуванням базових суспільних послуг. Ще гіршу картину можна побачити в реальному секторі економіки, де знижується інвестиційна складова асигнувань з бюджету і зменшуються капітальні видатки. Натомість збільшується обсяг запозичень органів місцевого самоврядування, що може призвести до посилення боргового навантаження та банкрутства адміністративно-територіальних одиниць.

Серед вітчизняних науковців, які вивчали питання банкрутства адміністративно-територіальних одиниць, слід відзначити О. В. Батанова, А. С. Гальчинського, В. І. Кравченка, І. О. Луніну, О. О. Насадюка, О. П. Орлюка, В. М. Падалку, В. С. Романюка, С. І. Юрія та інших. Також викликають зацікавлення праці зарубіжних вчених Г. Н. Рудневої, І. В. Видріна, А. В. Грибанова, В. Я. Гельмана, О. М. Данкова, О. М. Кокотова, В. А. Ясюнаса й інших. Однак, у переважній більшості публікацій тільки аналізується зарубіжний досвід функціонування інституту банкрутства муніципальних утворень і не враховуються соціально-економічні реалії сьогодення при його імплементації в законодавство України.

Мета статті полягає в обґрунтуванні наукових підходів щодо імплементації у нормативно-правове поле нашої держави заходів по забезпеченню фінансової стійкості адміністративно-територіальних одиниць й виробленню процедури муніципального банкрутства. Для її досягнення використовувались загальнонаукові та спеціальні методи наукового дослідження такі, як системний аналіз, синтез, дедукція, узагальнення і порівняння.

Загалом же будь-яка країна, незалежно від форми державного устрою, може стикнутися із ситуацією, коли органи місцевого самоврядування відчують гостру нестачу фінансових ресурсів. При цьому існують різні варіанти вирішення даної проблеми: або держава надає фінансову допомогу у вигляді трансфертів, або використовує інструменти запобігання неплатоспроможності. В останньому випадку вони можуть функціонувати як і до фінансової кризи, натомість не застосування санкцій сприятиме їх якнайшвидшому виходу з незадовільного фінансового стану. Це

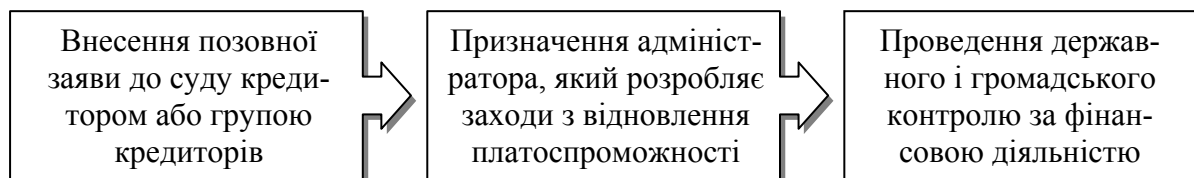
має стати провідною ідеєю закону, що регламентує питання фінансової неспроможності адміністративно-територіальних одиниць.

Муніципальне банкрутство не вигідне ні кредиторам, які в найкоротші строки очікують погашення заборгованості, ні державі, трансфертна політика якої зобов'язує підтримувати депресивні регіони, ні населенню – одержувачам суспільних послуг, тому що борговий тягар ляже на них. Відтак не менш важливим положенням нормативно-правового поля має стати гіпотеза, відповідно до якої адміністративно-територіальна одиниця буде функціонувати ефективніше, якщо позбавиться непогашених зобов'язань. Тим самим зросте її фінансова ініціатива й економічна активність, оскільки вивільнені бюджетні кошти використовуватимуться на потреби життєдіяльності.

Крім того, прийняття законодавчого акта, який регламентував би процедурні питання банкрутства адміністративно-територіальної одиниці, переслідує й наступні завдання. З одного боку, це захистить боржників, кредиторів і бюджет від наслідків фінансової неспроможності, 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 жорсткі заходи державного регулювання, інститут банкрутства в Україні має створити механізм, який надавав би рівні права всім суб'єктам економічних відносин. При цьому імплементація зарубіжного законодавства має враховувати вітчизняну концепцію місцевого самоврядування.

Звернемося до нормативно-правового поля Румунії, яке регламентує процедурні питання банкрутства адміністративно-територіальних одиниць. Так, у законі «Про місцеві фінанси» передбачено комплекс заходів з фінансового оздоровлення, чому присвячена глава VI «Фінансова криза і неплатоспроможність адміністративно-територіальних одиниць». До причин виникнення неплатоспроможності адміністративно-територіальних одиниць належать несплата упродовж 120 днів зобов'язань обсягом 50% річного бюджету або невивплата зарплати працівникам бюджетних установ упродовж 120 днів [1].

Вказані обставини потребують впровадження заходів для забезпечення фінансової стійкості територій та недопущення подібних ситуацій у майбутньому. З цією метою в даному законодавчому акті розроблено алгоритм фінансового оздоровлення адміністративно-територіальної одиниці (рис. 1). На сучасному етапі українського державотворення, коли окремі депресивні регіони перебувають на межі банкрутства, він викликає зацікавлення серед фахівців. Відтак його можна імплемувати у нормативно-правове поле нашої держави для попередження стану неплатоспроможності адміністративно-територіальних одиниць.



*Рис. 1. Заходи по забезпеченню фінансової стійкості адміністративно-територіальних одиниць**

Вказаний комплекс заходів розпочинається із внесення позовної заяви до суду кредитором або групою кредиторів щодо адміністративно-територіальної одиниці, в

* *Примітка.* Побудовано на основі [1].

якої виникли фінансові зобов'язання і, відповідно, яка нездатна їх забезпечити протягом деякого проміжку часу. У такому разі призначається адміністратор, який зобов'язаний розробити план заходів з відновлення платоспроможності адміністративно-територіальної одиниці в частині підтримання на належному рівні життєдіяльності та погашення боргу [1]. При цьому на усіх етапах визначення її неплатоспроможності та фінансового оздоровлення реалізується суцільний контроль органами державної влади і громадськими інститутами.

На відміну від законодавства Румунії, де передбачено заходи по забезпеченню фінансової стійкості адміністративно-територіальних одиниць, в нормативно-правовому полі Угорщини виписана складна за побудовою процедура їх банкрутства. Зокрема, на першому етапі судом впроваджується процедура банкрутства адміністративно-територіальної одиниці. Наступна стадія передбачає розробку програми реструктуризації боргу та проекту мирової угоди. Останній етап – досягнення мирової угоди або прийняття рішення щодо продовження процедури врегулювання місцевої заборгованості.

Отож, якщо адміністративно-територіальна одиниця не платить кредитору або іншому суб'єкту економічних відносин за підтвердженим зобов'язанням у вигляді рахунка або постанови суду про оплату упродовж 30 днів після настання строку платежу, в 10 денний термін кредитор може звернутися до суду з клопотанням (рис. 2). Суд на власний розгляд (у разі можливості виконання зобов'язань за рахунок існуючих активів) має право відхилити клопотання про початок процесу врегулювання боргу. Таким чином, даним положенням у законодавчому акті можна запобігти «хибному» банкрутству.

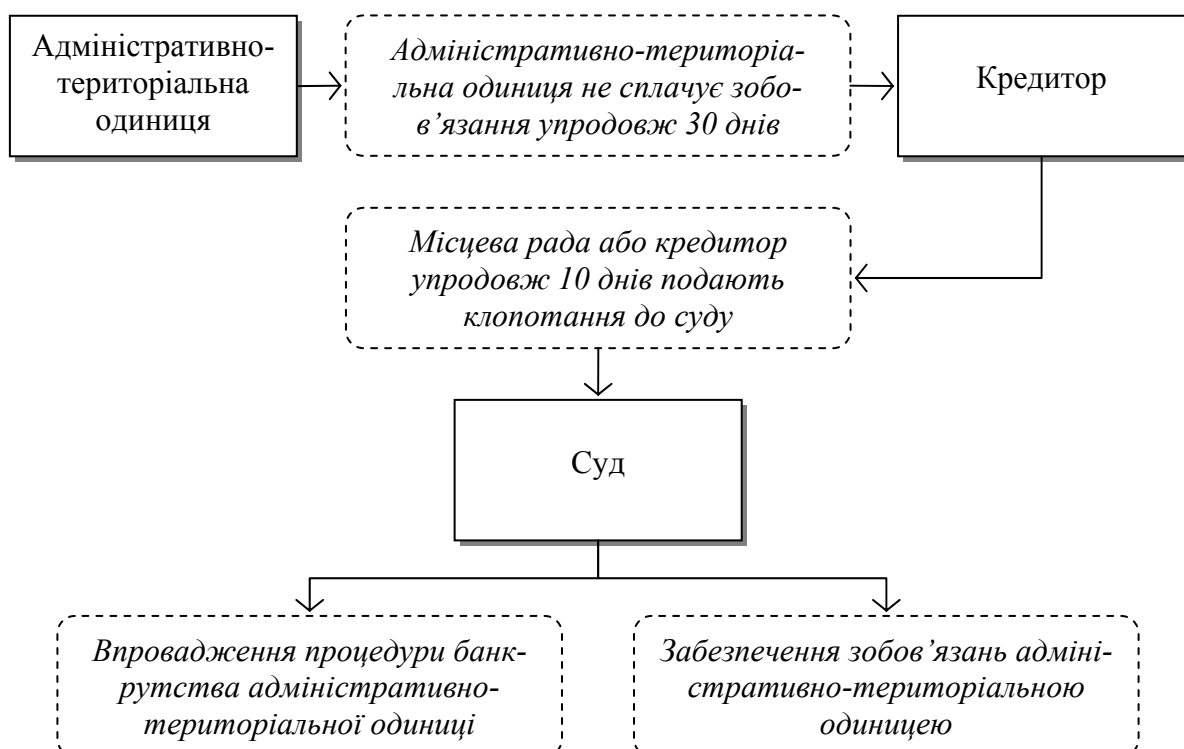


Рис. 2. Впровадження процедури банкрутства адміністративно-територіальної одиниці*

* Примітка. Побудовано на основі [2].

Іншими словами, суд може відмовити у провадженні справи про банкрутство адміністративно-територіальної одиниці, якщо клопотання буде визнане «недобросовісним». Це абстрактне правило, яке використовується у загальносвітовій практиці функціонування інституту банкрутства. Воно означає не виконання адміністративно-територіальною одиницею усіх можливих спроб реалізувати заходи по виходу з фінансової кризи до судового звернення. Зокрема, на початковому етапі необхідно провести переговори з кредитором й іншими суб'єктами економічних відносин для анулювання боргу або відстрочення його сплати. В протилежному випадку суд може прийняти рішення щодо провадження справи про банкрутство.

Постанова суду про початок процедури банкрутства означає, що відповідне повідомлення опубліковане в офіційному судовому документі та засобах масової інформації (рис. 3). Суд призначає керуючого конкурсною масою і місцевій раді дається 10 днів на формування кризового комітету. Після цього рада упродовж 30 днів зобов'язана підготувати надзвичайний бюджет, що передбачає фінансування тільки видатків, дозволених законодавством у разі неплатоспроможності. Через 10 днів має бути сформований комітет з врегулювання боргу в складі голови міста, представників фінансового комітету та юридичного відділу місцевої ради, громадськості тощо. Якщо рада затвердить резолюцію про кризовий бюджет, даний комітет розробляє програму реструктуризації та проект мирової угоди.



Рис. 3. Розроблення програми реструктуризації боргу та проекту мирової угоди*

* Примітка. Побудовано на основі [2].

Як уже зазначалось, видаткова частина надзвичайного бюджету має обмежену сферу дії. Головним чином, вона передбачає заборону фінансувати капітальні видатки, здійснювати місцеві запозичення, надавати місцеві гарантії та кредити з бюджету. Це вимушена передумова функціонування інституту муніципального банкрутства, позаяк в умовах неплатоспроможності, адміністративно-територіальна одиниця зобов'язана сконцентрувати обмежені фінансові ресурси на погашення заборгованості. Тобто їх використання на інші цілі алогічно із позиції антикризової стратегії розвитку.

Чи не найважливіше положення законодавчого акта – процедура складання програми реструктуризації боргу (рис. 4). Зокрема, відповідно до досвіду США боржнику необхідно надати виключне право не тільки її розробити, а й вносити зміни в неї до затвердження судом. Дана програма повинна містити кінцевий строк виплати фінансових зобов'язань і забезпечення нової позики для погашення старого боргу. В разі схвалення більшістю кредиторів її затверджує суд, що відповідає принципу демократичності функціонування інституту муніципального банкрутства [3]. Натомість, якщо в затвердженні програми, поданої адміністративно-територіальною одиницею, судом відмовлено, він зобов'язаний закрити справу з банкрутства.

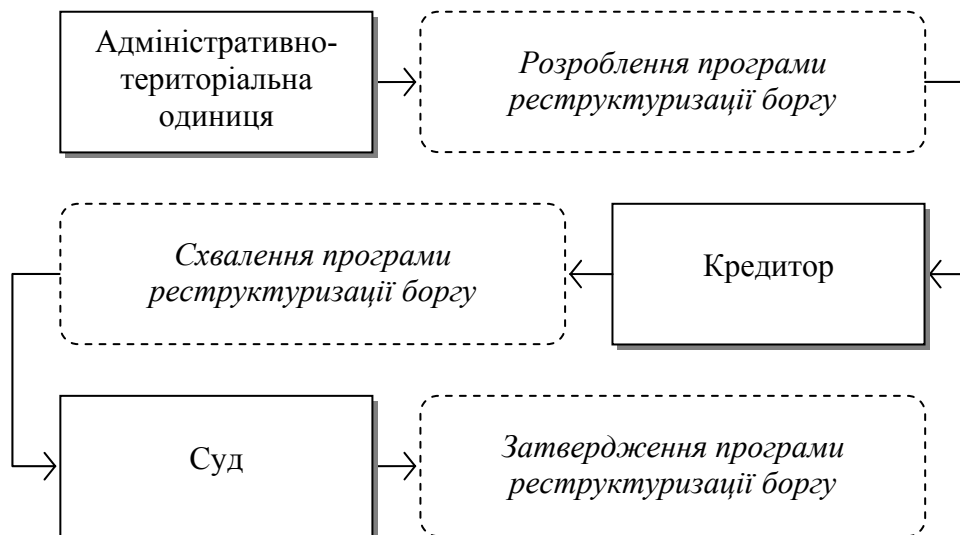
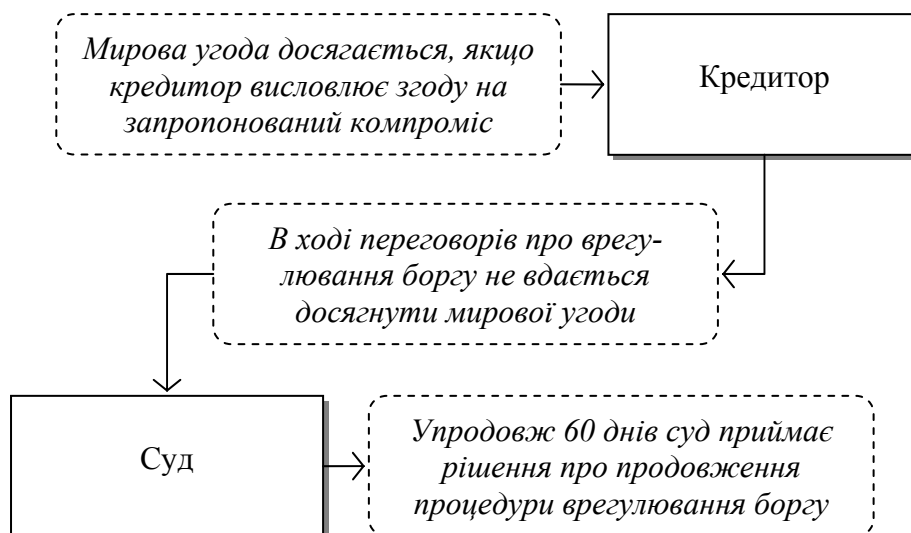


Рис. 4. Розроблення, схвалення і затвердження програми реструктуризації боргу*

Мирова угода може бути досягнута, якщо 50% кредиторів, які мають незадоволені вимоги на момент початку процедури врегулювання боргу, висловлюють свою згоду на запропонований компроміс за умови, що загальна кількість вимог складає не менше двох третіх від усіх повідомлених і неоскаржених вимог (рис. 5). Натомість, якщо в ході переговорів про врегулювання боргу не вдається досягнути угоди, або жодна зі сторін не складає план договору з врегулювання боргу, або місцева рада не розробляє кризовий бюджет упродовж 30 днів, то суд приймає рішення щодо продовження процедури врегулювання боргу відповідно до правил розподілу майна. При цьому дане рішення оскарженню не підлягає.

* Примітка. Побудовано на основі [3].



*Рис. 5. Досягнення мирової угоди або прийняття рішення про продовження процедури врегулювання боргу**

Також у законодавчому акті необхідно встановити додаткові умови, при яких провадження даної справи не матиме сенсу. Здебільшого, це можливо тоді, коли адміністративно-територіальна одиниця стала неплатоспроможною в результаті неефективного управління місцевими фінансами, виявлення фактів економічних злочинів, бездіяльності та корупції. Зрештою, органам місцевого самоврядування необхідно усіма можливими шляхами уникати банкрутства. Це пов'язано з тягарем відповідальності перед населенням в особі одержувачів суспільних послуг на місцевому рівні. Адже провадження справи про банкрутство – тривала процедура, яка потребуватиме вилучення з місцевих бюджетів частини фінансових ресурсів.

Вважаємо, що прийняття законодавчого акта, який регулював би процедурні питання банкрутства адміністративно-територіальних одиниць в Україні, – крайня необхідність. З одного боку, це має позитивно вплинути на соціально-економічний стан регіонів, які стали фінансово неспроможними, а з іншого – забезпечити першочергове погашення боргових зобов'язань суб'єктам економічних відносин. Натомість інші позитивні аспекти полягають у відновленні здатності муніципальних утворень вирішувати завдання, захисті їх майнових інтересів, забезпеченні самостійного управління, підсиленні дисциплінуючого впливу розвинутих фінансових ринків і т. д.

Отож, дослідження зарубіжного досвіду функціонування інститутів неплатоспроможності та банкрутства муніципальних утворень і, відповідно, їх адаптація в Україні дасть змогу розробити правовий механізм виходу адміністративно-територіальних одиниць зі стану економічної кризи. Тим більше, що Світовий банк неодноразово рекомендував українському уряду впровадити процедуру банкрутства органів місцевого самоврядування [4]. У цьому сенсі необхідно не просто «скопійювати» законодавство Румунії, Угорщини і США, яке характеризує заходи з попередження їх неплатоспроможності та фінансового оздоровлення, а врахувати соціально-економічні реалії сучасного етапу розвитку нашої держави.

* *Примітка.* Побудовано на основі [2].

Література

1. 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.
2. 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.
3. Chapter 9. – Adjustment of Debts of A Municipality [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.debtdrs.com/bankruptcy/code-11C9.php>. – Назва з екрана.
4. Всемирный банк рекомендует разработать процедуру банкротства органов местного самоуправления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cbonds.info/ua/rus/news/index.phtml/params/id/363908>. – Назва з екрана.

Summary. The laws of foreign countries that regulate the issue of financial insolvency and bankruptcy of administrative units are analyzed. Approaches to the implementation of legislation of our state measures to ensure financial stability and develop areas of municipal bankruptcy procedure are proved.

Keywords: local budgets, local governments, administrative units, financial inability, municipal bankruptcy.

Стаття надійшла до редакції 10.01.2012