

*Світлана Дяченко,
аспірант кафедри економічної теорії
та історії економіки НАДУ*

Механізм врегулювання дефолтів за запозиченнями органів місцевого самоврядування в Україні

У статті обгрунтовано неприйнятність застосування процедур відновлення платоспроможності або визнання банкрутами суб'єктів підприємницької діяльності для врегулювання дефолтів за місцевими запозиченнями. Розроблено основні складові механізму врегулювання дефолтів за місцевими запозиченнями.

Ключові слова: ринок місцевих запозичень, дефолт за місцевими запозиченнями, реструктуризація боргу, адміністративне врегулювання дефолту.

In the article it is grounded the unacceptability of procedures for resumption of financial solvency or composition in bankruptcy of entrepreneurs in case of municipal borrowing defaults. The author works out the main elements of mechanism for regulation of municipal borrowing defaults.

Key words: municipal borrowing market, municipal borrowing defaults, debt restructuring, administrative regulation of default.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Важливою складовою системи державного регулювання місцевих запозичень в Україні має стати унормування питань щодо виконання органом місцевого самоврядування своїх боргових зобов'язань, узятих унаслідок здійснених запозичень, у разі дефолту, тобто стану, коли орган місцевого самоврядування не виконує свої боргові зобов'язання.

На сьогодні питання дефолту органів місцевого самоврядування не врегульовані вітчизняним законодавством. Однак такий прецедент уже спостерігався в Україні стосовно облігацій внутрішньої місцевої позики міста Одеси, випущених у 1997 р. У проспектах емісій облігацій місцевих позик, випущених в Україні у 2007/2009 рр., емітенти також вказують на можливість оголошення ними дефолту та порядок дій у разі оголошення дефолту. При цьому одні з них посилаються на порядок оголошення дефолту згідно з чинним законодавством, інші - на застосування норм Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом".

Проте такі посилання на зазначений закон є неправомірними з огляду на те, що він встановлює умови й

порядок відновлення платоспроможності суб'єкта підприємницької діяльності - боржника або визнання його банкрутом та застосування ліквідаційної процедури, повного або часткового задоволення вимог кредиторів. Боржником закон визначає саме суб'єкта підприємницької діяльності [5]. Відповідно до Господарського кодексу України підприємницькою є господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку. При цьому держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами підприємницької діяльності [2]. Таким чином, відносини, що виникають у разі невиконання боргових зобов'язань органом місцевого самоврядування, потребують спеціального правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні науковці і практики пропонують свої шляхи врегулювання дефолту за місцевими запозиченнями. Так, у матеріалах Інституту економічних досліджень та політичних консультацій в Україні та публікації І.Акімової і Т.Вахненко пропонується надати право кредиторам органу місцевого самоврядування звертатись до Міністерства фінансів України з метою призначення зовнішнього фінансового керуючого і введення режиму зовнішнього фінансового управління. Ключовим елементом останнього є складання бюджету надзвичайного стану, який передбачає фінансування лише найнеобхідніших видатків, передбачених законами України [1, с. 21-22; 7, с. 12-13].

Такі пропозиції, на наш погляд, суперечать положенням Конституції України. Зокрема, відповідно до ст. 143 "територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; ... затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання..." [3]. Отже, навіть у разі дефолту за місцевими запозиченнями відповідна територіальна громада чи орган місцевого самоврядування не можуть бути позбавлені права складати і затверджувати місцеві бюджети. Звідси для врегулювання дефолтів органів місцевого самоврядування мають бути розроблені інші механізми, що будуть закріплені в національному законодавстві.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). У статті ставиться завданням обґрунтувати неприйнятність застосування процедур відновлення платоспроможності або визнання банкрутами суб'єктів підприємницької діяльності для врегулювання дефолтів за місцевими запозиченнями, а також розробити основні складові механізму врегулювання дефолтів за місцевими запозиченнями.

Вклад основного матеріалу. Механізми вирішення проблем неплатоспроможності органів місцевого самоврядування мають розглядатись як важлива складова системи державного регулювання ринку місцевих запозичень. Навіть у разі рідкого використання вони формують реалістичні очікування про втрати унаслідок дефолтів і стимулюють зацікавлені сторони до ефективного вирішення фінансових проблем, що виникають в органів місцевого самоврядування.

Механізми банкрутства заохочують до добровільного (досудового) ведення переговорів між кредитором і боржником у разі загрози банкрутства; вони формують очікування щодо ризиків і вигравів від місцевих запозичень. Банкрутство має розцінюватись сторонами місцевих запозичень як украй небажана ситуація, за якої всі зазнають втрат, а тому, знаючи про ці наслідки, вони мають докладати зусиль для запобігання подібним ситуаціям. За таких обставин чіткі й передбачувані правила щодо пріоритетності відшкодування боргів пом'якшують протистояння між кредиторами і дають змогу прискорити вирішення фінансових проблем органів місцевого самоврядування. Вони зумовлюють підвищення втрат унаслідок неякісної оцінки ризиків перед здійсненням запозичення або інвестуванням коштів у боргові зобов'язання органів місцевого самоврядування і таким чином підвищують результативність обмежувальних інструментів державного регулювання ринку місцевих запозичень.

Оскільки органи місцевого самоврядування виконують державні функції, вони не можуть бути ліквідовані так, як суб'єкти підприємницької діяльності. Для органів публічного управління у разі настання неплатоспроможності можливою є лише реструктуризація боргу. Публічною природою послуг, що надаються цими органами, пояснюється фундаментальна відмінність між публічним банкрутством і банкрутством суб'єкта підприємницької діяльності. Засоби захисту прав кредиторів у

разі неплатоспроможності органів місцевого самоуправління, на відміну від суб'єктів підприємницької діяльності, менші, що, відповідно, призводить до підвищення морального ризику, тобто менш відповідального управління місцевими фінансами. Якщо суб'єкти підприємницької діяльності можуть самостійно порушувати справи про визнання себе банкрутом, у більшості країн цей шлях для органів місцевого самоврядування недоступний. Коли суб'єкт підприємницької діяльності стає банкрутом, на всі його активи накладається арешт для забезпечення вимог кредиторів. Можливість кредиторів накласти арешт на активи органів місцевого самоврядування у багатьох країнах значно обмежена.

Однак і в ситуаціях дефолту органів місцевого самоврядування права кредиторів за місцевими запозиченнями мають бути забезпечені. Це передбачено, зокрема, п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі - Конвенція), згідно з яким кожен має право на справедливий і відкритий розгляд його справи упродовж прийняттого строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру. У низці рішень Європейського суду з прав людини, юрисдикцію якого в усіх питаннях, які стосуються тлумачення і застосування Конвенції, визнано Україною, закріплено, що право на справедливий судовий розгляд може бути обмежене державою, якщо це обмеження не завдає шкоди самій суті права [6].

Таким чином, у разі дефолту органів місцевого самоврядування законодавством можуть встановлюватись певні обмеження на задоволення прав кредиторів. Це зумовлюється передусім особливістю діяльності органів місцевого самоврядування, а саме задоволенням суспільних потреб, а також специфічним суб'єктом права комунальної власності (що може бути предметом забезпечення боргових зобов'язань), яким є територіальна громада.

Проектом Закону "Про місцеві запозичення і місцеві гарантії", розробленим Міністерством фінансів України ще у 2004 р. (який так і не був внесений на розгляд Верховної Ради України), визначаються джерела забезпечення виконання зобов'язань за місцевими запозиченнями: майно, майнові та немайнові права відповідної територіальної громади (за винятком

об'єктів, на які відповідно до законодавства не може бути звернено стягнення та які не підлягають відчуженню, а також комунального житлового фонду та коштів місцевого бюджету). Встановлюються граничні терміни інформування кредитором та позичальником Міністерства фінансів України про порушення зобов'язань - протягом наступних п'яти робочих днів після порушення зобов'язання протягом 30 робочих днів. Міністерство фінансів України перевіряє отриману інформацію і протягом трьох робочих днів з моменту її отримання вносить до Реєстру місцевих запозичень запис про визнання позичальника таким, що порушив зобов'язання [5].

У проекті закону також зазначається, що в разі порушення позичальником зобов'язання за місцевим запозиченням кредитор має право задовольнити свої вимоги із заставленого майна в порядку, визначеному законом. Сторона угоди про запозичення, право якої порушено, може звернутися за захистом до суду. За зобов'язаннями по місцевому запозиченню позичальник несе відповідальність усім майном територіальної громади/Автономної Республіки Крим (крім майна, на яке згідно із законом не може бути звернено стягнення) [5]. Однак потрібно зауважити, що ні в цьому законі, ні в інших чинних нормативно-правових актах порядок задоволення вимог до органів місцевого самоврядування шляхом реалізації (передачі) комунального майна не визначений. Крім того, не встановлено, які процедури застосовуються у разі незабезпечених майном боргових зобов'язань. Таким чином, можна зробити висновок, що в разі прийняття вказаного проекту закону ці питання так і залишаться не врегульованими.

Усе зазначене зумовлює потребу в розробці і закріпленні в спеціальному законі механізму врегулювання ситуацій дефолтів органів місцевого самоврядування за здійсненими запозиченнями. Загалом у світовій практиці існують два альтернативних підходи до врегулювання муніципальних дефолтів: судовий і адміністративний. Крім того, можливі різні комбінації елементів цих двох підходів [8, с. 227]. Вибір підходів зумовлюється історичними, політичними та економічними особливостями країни тощо.

Судове врегулювання передбачає провідну роль судів. Суди виносять ключові рішення щодо реструктуризації боргу, встановлення пріоритетності задоволення боргових вимог.

Судове врегулювання нейтралізує політичний тиск на органи місцевого самоврядування з боку центрального уряду і в разі незалежності судів забезпечує об'єктивний і неупереджений розгляд справи [8, с. 227]. Однак суди розглядають справу лише в аспекті задоволення вимог кредиторів, фінансові ж проблеми органу місцевого самоврядування залишаються невирішеними.

Разом з тим адміністративне врегулювання передбачає більше можливостей для урядового втручання в діяльність відповідного органу місцевого самоврядування, тимчасове прийняття центральним урядом (або органом управління вищого рівня) політичної відповідальності за фінансовий стан органу місцевого самоврядування [8, с. 227]. Проте цей підхід передбачає також і тимчасове обмеження автономії органу місцевого самоврядування у проведенні фіскальної політики.

Для України, враховуючи недосконалість судової системи та унітарний державний устрій, на сучасному етапі, на наш погляд, найбільш прийнятним є застосування адміністративного врегулювання ситуацій дефолту органів місцевого самоврядування. Функції представництва центрального уряду при цьому мають покладатись на Міністерство фінансів України, яке повинно приймати ключові рішення щодо затвердження плану реструктуризації місцевого боргу, визначення обсягів підтримки з державного бюджету та інших питань. Безпосередній нагляд за виконанням плану реструктуризації боргу можуть виконувати місцеві органи Державного казначейства України, що здійснюють касове обслуговування відповідних місцевих бюджетів.

Механізм врегулювання дефолтів за місцевими запозиченнями має включати три ключових елементи: 1) визначення суб'єкта, який ініціює або приймає рішення про його застосування; 2) коригування бюджету органу місцевого самоврядування - боржника для забезпечення відповідності видатків доходам і запозичень - здатності обслуговувати борг; 3) процедури переговорів між боржником і кредиторами щодо реструктуризації боргових зобов'язань і потенційного їх зменшення. Розглянемо ці елементи докладніше:

1. Оскільки в результаті застосування механізму врегулювання дефолту, як правило, знижується боргове навантаження, орган місцевого самоврядування міг би ініціювати процедуру банкрутства з метою ухилення від виконання своїх

боргових зобов'язань. Унаслідок цього, особливо при судовому врегулюванні, органи місцевого самоврядування у багатьох країнах не можуть порушувати справи про визнання себе банкрутом. Таким чином, унеможливується стратегічна поведінка муніципалітетів щодо доведення себе до банкрутства.

Для України при застосуванні адміністративного врегулювання рішення про оголошення дефолту органу місцевого самоврядування має приймати Міністерство фінансів. Відповідне подання до Міністерства фінансів можуть здійснювати органи місцевого самоврядування або кредитори. Тут можна погодитись з положеннями проекту Закону "Про місцеві запозичення і місцеві гарантії" щодо повідомлення Міністерства фінансів про порушення боргових зобов'язань боржником та кредиторами.

2. У ситуації дефолту органи місцевого самоврядування порівняно з центральним урядом суттєво обмежені в засобах коригування місцевого бюджету внаслідок існування законодавчих обмежень на підвищення власних доходів, залежності від трансфертів з державного бюджету, впливу загальнодержавних рішень на ключові статті видатків, такі як заробітна плата, внески на соціальне страхування та ін. Крім того, навіть коли органи місцевого самоврядування мають більшу свободу дій у формуванні своїх бюджетів, коригування місцевого бюджету часто вимагає складного політичного вибору між необхідністю скорочення видатків і підвищення доходів. З огляду на це в законодавстві має передбачатись набір можливих коригувань бюджету.

Одним з інструментів таких коригувань може слугувати нормативне закріплення (в Бюджетному кодексі) переліку захищених статей, видатки за якими не можуть бути скорочені. Статті видатків, які можуть бути скорочені, - це, передусім, витрати на купівлю обладнання, транспортних засобів, утримання адміністративних будинків, транспортні витрати та ін. Крім того, на наш погляд, у законодавстві має обов'язково міститись заборона на позикове фінансування існуючих боргів. Таким чином, стане неможливим збільшення боргового навантаження на місцеві бюджети в майбутньому внаслідок обслуговування все більших боргів.

Як уже зазначалось, органи місцевого самоврядування не можуть бути обмежені в правах затверджувати місцеві бюджети.

Однак у ситуаціях дефолту вони мають дотримуватись норм законодавства щодо коригування місцевих бюджетів. Якщо ж ці норми не виконуються, місцеві органи Державного казначейства можуть перевіряти рішення про місцеві бюджети і не виконувати доручення на здійснення видатків, якщо вони підлягають скороченню або взагалі не фінансуються в ситуації дефолту.

3. Реструктуризація запозичення є центральною ланкою будь-якого механізму врегулювання дефолту, вона означає будь-яку зміну істотних умов місцевого запозичення: форми; розміру; виду валюти, в якій здійснено запозичення; терміну; процентної ставки; графіка погашення основної суми боргу і обслуговування боргу; у разі забезпечення виконання зобов'язань - опису і вартості майна, яке використовується з метою забезпечення виконання боргових зобов'язань позичальника за місцевим запозиченням [5].

Для реструктуризації боргу за місцевими запозиченнями орган місцевого самоврядування має розробити відповідний план, який представляється кредиторам і Міністерству фінансів. План, крім зміни істотних умов запозичення, має містити обґрунтування графіка надходжень до місцевого бюджету, за рахунок яких будуть погашатись зобов'язання, та фінансування обов'язкових видатків.

Реструктуризація боргу є складною процедурою, при цьому ключовим моментом є згода кредиторів. Потрібно передбачити можливість погодження плану реструктуризації навіть у разі недосягнення консенсусу між усіма кредиторами, наприклад, якщо на нього погоджуються кредитори, які в сукупності володіють понад 50% від усіх боргових зобов'язань боржника. Погоджений з кредиторами план підлягає обов'язковому затвердженню Міністерством фінансів. Кредитори, які не погоджуються на план реструктуризації, можуть звертатись до суду в загальному порядку.

На наш погляд, на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування, фінансових ринків, системи публічних фінансів в Україні саме запропонований механізм буде найбільш адекватним і дієвим, його закріплення в національному законодавстві дасть змогу підвищити ефективність регулювання ринку місцевих запозичень. З розвитком ринку місцевих запозичень можна передбачити створення спеціальних

інституцій, які б виконували функції складання планів реструктуризації місцевих боргів.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Механізм урегулювання дефолтів є важливим інструментом упорядкування ринку місцевих запозичень і має суттєві відмінності від механізмів відновлення платоспроможності або визнання банкрутами суб'єктів підприємницької діяльності, що пояснюється публічною природою послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, а також специфікою суб'єкта права комунальної власності - територіальної громади. В умовах України на сьогодні найбільш перспективним є адміністративний підхід до врегулювання дефолтів за місцевими запозиченнями, за якого провідну роль відіграє Міністерство фінансів. Відповідний механізм врегулювання дефолтів повинен мати три ключових елементи: 1) визначення ініціатора рішення про його застосування; 2) процедури внесення змін до бюджету органу місцевого самоврядування - боржника; 3) процедури реструктуризації боргових зобов'язань органу місцевого самоврядування.

Подальші наукові пошуки в цьому напрямі доцільно зосередити, на наш погляд, на специфікації запропонованого механізму в разі дефолту за внутрішніми та зовнішніми запозиченнями органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Акімова І. Становлення ефективної системи регулювання місцевих запозичень в Україні / І. Акімова, Т. Вахненко // Економіка, фінанси, право. - 2004. - № 5. - С. 15-22.
2. Господарський кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV (із змінами і допов.) // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 11. - Ст. 462.
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Закон України про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом (із змінами і допов.) // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 31. - Ст. 440.

5. Проект Закону України про місцеві запозичення і місцеві гарантії (у редакції станом на 8 черв. 2004 р.). - Режим доступу : <http://www.aub.com.ua/atachs/z120704.doc>

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства "Кіровоградобленерго" про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом" (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) від 20 черв. 2007 р. № 5-рп/2007 // Офіц. вісн. України. - 2007. - № 48. - Ст. 1991.

7. Становлення системи регулювання місцевих запозичень і місцевого боргу в Україні / Ін-т екон. дослідж. та політ. консультацій в Україні, Нім. Консультат. група з питань екон. реформ, червень 2004 р. - 14 с. - Режим доступу : http://ierpc.org/ierpc/papers/t39_ur.pdf

8. *Liu L. Subnational Borrowing, Insolvency, and Regulation / L. Liu, M. Waibel // Macro Federalism and Local Finance, ed. by Anwar Shah, 2008. - P. 215-241.*