

ФІНАНСОВА САНАЦІЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

**Кондратюк С. Я. канд. екон. наук, доцент,
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»**

Дотепер у Бюджетному кодексі України існує попередній контроль з боку Міністерства фінансів України на обсяг та умови здійснення місцевих запозичень, їх обов'язкове погодження в Мінфіні, реєстрації місцевих запозичень та місцевих гарантій. Держава, обмежуючи місцеве самоврядування, не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад. Водночас прострочені бюджетні зобов'язання Автономної Республіки Крим і територіальних громад також не виконуються у зв'язку з відсутністю коштів, недостатнім законодавством і закінченням строків позовної давності.

В умовах поглиблення процесів демократизації суспільства, децентралізації і професіоналізації органів влади в Україні досить актуальною постає проблема вдосконалення інституту банкрутства державної або комунальної власності. Окремої уваги заслуговує запровадження фінансової санації до неплатоспроможних місцевих органів влади, проблемних місцевих бюджетів та бюджетних установ. Фінансова санація дозволяє уникнути банкрутства і може здійснюватися за участю банків, органів влади, комерційних організацій тощо. Лише за ефективного механізму фінансової санації місцевих органів влади можна буде посилити їх платоспроможність та оздоровити бюджетну систему держави. В зв'язку з цим набуває актуальності проблема запровадження фінансової санації місцевих органів влади, бюджетів та бюджетних установ.

Проблематика санації та реструктуризації підприємств ґрунтовно висвітлена в сучасній економічній літературі, зокрема в працях В. К. Васенко, Т. А. Говорушко, А. М. Поддєрьогіна, О. О. Терещенка, І. Н. Карпунь, Л. О. Омелянович, О. О. Непочатенко, Р. А. Слав'юк, А. М. Штангрет, А. В. Череп, Н. Б. Ярошевич та багато інших науковців¹. Проте проблема неплатоспроможних місцевих органів влади,

¹ Фінансова санація та банкрутство підприємств [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [Л. О. Омелянович та ін.] ; за ред. Л. О. Омелянович ; Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського. - Донецьк : [ДонНУЕТ], 2011. - 200 с. Фінансова санація та банкрутство підприємств [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / О. В. Ролінський, О. Т. Прокопчук, А. М. Андрущенко. - Умань : Сочінський [вид.], 2012. - 302 с. Фінансова санація та банкрутство підприємств [Текст] : навч. посіб. / А. М. Штангрет [та ін.]. - К. : Знання, 2012. - 374 с. Фінансова санація та банкрутство підприємств [Текст] : навч.-метод. посіб. / Н. В. Ізмайлова ; Держ. вищ. навч. закл. "Криворіз. нац. ун-т", Криворіз. екон. ін-т. - Кривий Ріг : Чернявський Д. О. [вид.], 2013. - 183 с. Фінансова санація і банкрутство підприємств : навч. посіб. / А. Б. Кондрашихін, Т. В. Пепа, В. О. Федорова. - К. : Центр учб. л-ри, 2007. - 208 с. Фінансова діагностика і санація діяльності підприємства : монографія / В. К. Васенко; Східноєвроп. ун-т економіки і менедж. - Черкаси, 2009. - 203 с. Фінанси підприємств [Текст] : навч. посібник / І. В. Зятковський. - К. : Кондор, 2009. - 364 с. Фінансова санація та банкрутство суб'єктів господарювання [Текст] : підручник / А. В. Череп. - К. : Кондор, 2009. - 377 с. Фінанси підприємств [Текст] : підручник / О. С. Філімоненков, Д. І. Дема. - К. : Алерта, 2009. - 496 с. Фінансова санація та банкрутство підприємств [Текст] : Навчальний посібник / О. О. Терещенко. - К. : КНЕУ, 2004. - 410 с. Фінанси підприємств [Текст] : навч. посібник / І. В. Зятковський. - [Вид. 2-ге, доповн. і переробл.]. - [К.] : [Кондор], 2010. - 399 с. Фінансовий менеджмент [Текст] : навч. посібник / В. І. Пазинич, А. В. Шулешко. - К. : Центр учбової літератури, 2011. - 407 с. Фінанси підприємств [Текст] : навч. посібник / О. О. Непочатенко. - К. : Центр учбової літератури, 2011. - 322 с. Управління фінансовою санацією підприємства [Текст] : підручник / [Т. А. Говорушко, І. В. Дем'яненко, К. В. Багацька та ін.] ; за заг. ред. Т. А. Говорушко ; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Національний ун-т харчових технологій. - К. : Центр учбової літератури, 2013. - 400

місцевих бюджетів та бюджетних установ ще мало досліджена в Україні і потребує ґрунтовного вивчення.

Метою даного дослідження є зарубіжний досвід фінансового регулювання неплатоспроможності місцевих органів влади та формування механізму фінансової санації місцевих бюджетів і бюджетних установ в Україні, з метою підвищення бюджетної безпеки і створення сприятливих умов для економічного зростання.

У багатьох зарубіжних країнах застосовується формалізований механізм фінансової санації (*від лат. s̄anātio – оздоровлення, лікування*) до місцевих органів влади, їх місцевих бюджетів та бюджетних установ, які опинились у важкому стані. Серед інструментів фінансового регулювання неплатоспроможності місцевих органів влади можна виділити:

- спеціальні режими функціонування бюджетів і процедури врегулювання неплатоспроможності місцевих органів влади;
- надання фінансової допомоги вищими рівнями влади у вигляді грантів і бюджетних кредитів.

Так в Італії використовується для врегулювання неплатоспроможності місцевих органів влади спеціальний режим "дисесто", що вводиться з ініціативи влади провінції (муніципалітету) шляхом подання заяви в Міністерство у справах регіональних і місцевих органів влади. Спеціальний режим діє до п'яти років, протягом яких місцеві фінанси провінції (муніципалітету) контролюються цим міністерством. Зокрема, ставки місцевих податків встановлюються максимальні, обмежується самостійність влади провінції (муніципалітету) в управлінні видатками бюджету, вводиться заборона на збільшення штату службовців.

Введення спеціального режиму не гарантує кредиторам повного і своєчасного виконання боргових зобов'язань провінції (муніципалітету). Після введення режиму міністерство проводить інвентаризацію боргових зобов'язань і активів провінції (муніципалітету), що направляються на виконання боргових зобов'язань. Всі боргові зобов'язання провінції (муніципалітету), що виникли до введення спеціального режиму, переходять в управління Комісії з санації. Комісія здійснює виплати за рахунок профіциту бюджету провінції (муніципалітету), надходжень від продажу активів провінції (муніципалітету) і фінансової допомоги центрального уряду, обсяг якої визначається законодавством залежно від чисельності населення провінції (муніципалітету). За муніципалітатам залишається право укласти із кредиторами угоди про реструктуризацію боргових зобов'язань, що дозволяє прискорити скасування спеціального режиму. Порівняно жорсткі вимоги спеціального режиму дозволяє центральному уряду забезпечити стабільність фінансів провінцій (муніципалітетів).

У деяких країнах процедура фінансової санації місцевих органів влади закріплена в спеціальній частині центрального законодавства для врегулювання простроченої заборгованості цих органів. Закон Угорщини "Про врегулювання заборгованості муніципальних утворень" набув чинності в червні 1996 р. Цей закон попереджує дефолт муніципальних утворень з боргових зобов'язань, покладає відповідальність на муніципальні утворення та встановлює формалізовану і прозору

процедуру врегулювання їх простроченої заборгованості, гарантує надання громадянам мінімального набору бюджетних благ. До зобов'язань муніципального утворення, на які поширюється чинність Закону Угорщини "Про врегулювання заборгованості муніципальних утворень", належать боргові зобов'язання (кредити, цінні папери, гарантії по зобов'язаннях третіх осіб), зобов'язання в договорах лізингу, прострочена кредиторська заборгованість, зобов'язання, що виникають внаслідок набрання чинності судових рішень. Зобов'язання стає простроченим, якщо не виконується протягом 60 днів після дати передбаченого платежу.

У випадку порушення муніципалітетом умов виконання зобов'язань і виникнення простроченої заборгованості орган місцевого самоврядування або кредитор має право звернутися в суд. Суд своїм рішенням повідомляє про початок процедури врегулювання заборгованості муніципального утворення і призначає тимчасового керуючого. Муніципальне утворення протягом 30 днів приймає надзвичайний бюджет, який передбачає фінансування мінімального набору з 27 бюджетних благ. Всі інші видатки бюджету, включаючи видатки на обслуговування і погашення боргу, не фінансуються. При цьому всі видатки бюджету повинні санкціонуватися тимчасовим керуючим.

Протягом 210 днів муніципальне утворення має розробити та погодити з кредиторами умови реструктуризації всіх боргових зобов'язань і графік платежів по боргу. Якщо угоди з кредиторами не досягнуто, тимчасовий керуючий формує конкурсну масу з майна боржника, приватизація якого дозволена чинним законодавством. Майно реалізується на аукціонах, надходження від його продажу використовуються для розрахунків із кредиторами.

Угорський досвід засвідчує, що муніципалітети і кредитори намагаються уникнути процедури неплатоспроможності. Застосування процедури неплатоспроможності ініціювали деякі муніципалітети, тому що кредитори розраховували на більш сприятливі умови виплати боргу від угод з боржником, ніж від процедури неплатоспроможності. Муніципальні утворення, що перебували в складному фінансовому стані, дійсно проводили жорсткі заходи із оздоровлення власних фінансів до формального початку процедури неплатоспроможності: реструктуризація графіка обслуговування боргу і погашення простроченої кредиторської заборгованості, раціоналізація мережі бюджетних установ шляхом закриття, злиття та передачі іншим органам влади, впровадження казначейського виконання бюджету, скорочення штату бюджетних організацій, скорочення фінансування бюджетних благ, що не входять у законодавчо закріплений мінімальний набір обов'язкових муніципальних бюджетних благ, підвищення ставок місцевих податків (зборів) і плати за послуги, одержання надзвичайних трансфертів центрального уряду.

Отже, наявність законодавчо встановленої процедури неплатоспроможності місцевих органів влади істотно впливає на стан їх фінансів. Реальна загроза процедури неплатоспроможності є стимулом для підвищення якості управління місцевими фінансами, проведення відповідальної бюджетної політики і врахуванні ризиків у прийнятті рішень.

У США також формалізована процедура врегулювання простроченої заборгованості місцевих органів влади, що регламентується Федеральним Законом про банкрутство. Головне застосування в США процедури неплатоспроможності

полягає в захисті від вимог кредиторів шляхом розроблення і затвердження плану реструктуризації заборгованості. Сама ж процедура неплатоспроможності не передбачає примусовий продаж активів для задоволення вимог кредиторів. До боргових зобов'язань, невиконання яких може спричинити банкрутство муніципального утворення, належать не тільки боргові запозичення, але й прострочена кредиторська заборгованість, зобов'язання з виплати заробітної плати і пенсій, виплати по судових позовах.

Неплатоспроможність місцевих органів влади в США регулюється спеціальною частиною Федерального Закону про банкрутство. Вона стосується тільки муніципальних органів влади і не може застосовуватися до штатів. Процедура неплатоспроможності може ініціюватися тільки органом місцевої влади при наявності прострочених боргових зобов'язань. Для початку процедури неплатоспроможності боржник подає в суд петицію про захист від вимог кредиторів. Процедура неплатоспроможності починається за наявності п'яти вимог:

- 1) заявник є органом місцевої влади, структурним підрозділом або організацією, заснованою органом місцевої влади, включаючи графства, міста, шкільні округи, публічні установи охорони здоров'я;
- 2) заявник має право здійснювати запозичення за законодавством штату;
- 3) заявник не здатний повністю та в строк виконати боргові зобов'язання;
- 4) заявник підготував проект плану реструктуризації заборгованості;
- 5) план реструктуризації заборгованості узгоджено більшістю кредиторів або був предметом переговорів із кредиторами, але їх згода не була отримана. Не треба проводити попередні переговори, якщо є занадто велика кількість кредиторів.

Петиція місцевого органу влади розглядається судом по банкрутству, за рішенням якого починається процедура неплатоспроможності. Разом з петицією місцевий орган влади подає в суд реєстр вимог кредиторів. Інформація про початок процедури неплатоспроможності обов'язково публікується в засобах масової інформації. Кредитори можуть наполягати на включенні додаткових вимог до реєстру, подаючи необхідні докази в суд. У ході процедури неплатоспроможності повноваження місцевого органу влади фактично не обмежуються, включаючи можливість здійснювати запозичення.

Остаточний план реструктуризації має бути схвалений більшістю кредиторів (не менше 2/3 вимог і не менше 50 % від кількості кредиторів). Якщо запропоновані умови реструктуризації різні для різних груп кредиторів (типів зобов'язань), потрібне додаткове схвалення плану кредиторами, для яких установлюються порівняно гірші умови реструктуризації. Схвалений кредиторами план реструктуризації заборгованості затверджується судом і реалізується муніципальним утворенням під контролем суду, що забезпечує виконання затвердженого плану реструктуризації.

У США, як і в Угорщині, практика застосування процедури неплатоспроможності дотепер обмежується відносно невеликими муніципальними утвореннями. Великі муніципальні утворення, що мали боргову кризу (Нью-Йорк, Клівленд, Філадельфія, Вашингтон), не зверталися до процедури неплатоспроможності для реструктуризації боргу і самостійно використали такі механізми фінансової санації як: реструктуризація заборгованості, оптимізація видатків, збільшення доходів, отримання фінансової допомоги від влади штатів.

Процедура неплатоспроможності муніципалітетів в США є порівняно нежорсткою, тому що всі операції з реструктуризації заборгованості ініціюються самим муніципалітетом. З іншого боку, при небажанні муніципального утворення ініціювати процедуру неплатоспроможності, кредитори можуть задовольняти вимоги в звичайному судовому порядку, що допускає примусове погашення боргових зобов'язань. Таким чином, процедура неплатоспроможності дозволяє муніципалітетам уникати примусового погашення заборгованості, якщо вони доведуть власну неплатоспроможність і гарантують інвесторам часткове виконання боргових зобов'язань.

Проблема нестачі фінансових ресурсів для надання базових бюджетних благ, повного і своєчасного виконання боргових зобов'язань, може вирішуватися шляхом надання екстреної фінансової допомоги від вищого рівня бюджетної системи (за звичай від центрального уряду). Досвід надання такої допомоги є в багатьох країнах, зокрема, у США, Німеччини, Італії, Франції, Бразилії, Мексиці, Аргентині. Проте, позитивний ефект надання екстреної фінансової допомоги досягається тільки за умови її формалізації та проведенні заходів оздоровлення бюджету. Так, в Італії фінансова допомога з центрального бюджету провінціям і муніципалітетам, що мають проблеми з обслуговуванням боргу, надається в межах спеціального режиму.

Досвід Бразилії засвідчує, що передумовами надання такої допомоги мають бути заходи із оздоровлення фінансів боржника, мобілізації додаткових доходів і скорочення видатків бюджету, а також скорочення боргу до прийняттого рівня. Якщо оздоровлення фінансів не відбувається, боржник незабаром знову зіштовхнеться з борговою проблемою.

Практика надання центральним урядом екстреної фінансової допомоги органам влади-боржникам для виплати боргу може спровокувати проведення безвідповідальної місцевої боргової політики. Внаслідок боргове навантаження досягає надмірного рівня, адже інвестори продовжують кредитувати неплатоспроможні місцеві органи влади, розраховуючи на втручання центрального уряду та погашення ним боргових зобов'язань за рахунок центрального бюджету.

Крім того, неформалізована процедура надання екстреної фінансової допомоги, на основі індивідуального підходу і без формалізованих вимог до органу влади-одержувача допомоги, призводить до неефективності видатків бюджету через зловживання чиновників центрального уряду, політичного тиску на уряд тощо.

Негативний досвід застосування такої процедури має Мексика, де до 1997 р. у статті 9 Закону "Про фіскальну координацію" була закріплена норма, за якою призначені для певного штату щомісячні трансферти із федерального бюджету могли бути використані для обслуговування та погашення боргових зобов'язань штату у випадку його нездатності виконати власні боргові зобов'язання повністю і в строк. При цьому боргові зобов'язання влади штатів погашалися прямо з федерального бюджету, оминаючи бюджет штату. Враховуючи, що трансферти становили близько 4/5 надходжень бюджетів штатів, дана норма являла повну гарантію виконання зобов'язань штату. Для кредитора ризик істотно знижувався, що сприяло зростанню кредитування влади штатів банками. Зі свого боку, влада штатів без ризику скорочення фінансової допомоги, розраховувала на додаткову фінансову допомогу федерального уряду, замість недоотриманих трансфертів. Тому, для зміцнення фінансової дисципліни на рівні штатів з 1 квітня 2000 р. новою редакцією

Закону була скасована норма, згідно із якою боргові зобов'язання штатів могли погашатися федеральним урядом за рахунок трансфертів. Тепер влада штатів стала самостійно вирішувати питання врегулювання простроченої заборгованості без участі федерального уряду.

У США федеральний уряд не має право надання фінансової допомоги муніципалітетам у випадку їх фінансової неспроможності, тому що це є винятковою компетенцією урядів штатів. Близько 20 штатів США мають законодавчо встановлені процедури допомоги муніципальним утворенням, що мають ризик неплатоспроможності. Надання екстреної фінансової допомоги супроводжується введенням спеціальних процедур зовнішнього контролю фінансів муніципальних утворень. Зовнішній фінансовий контроль здійснюється спеціальним антикризовим комітетом створеним урядом штату США.

Муніципалітет штату США, що одержує екстрену фінансову допомогу, має розробити план фінансового оздоровлення. Основними складовими якого має бути оптимізація видатків муніципального бюджету і поліпшення управління місцевими фінансами. Виплати по боргових зобов'язаннях повинні бути віднесені до пріоритетних видатків бюджету. Процедура зовнішнього фінансового контролю з боку влади штату США є більш жорсткою, ніж судові процедури у випадку неплатоспроможності. Тому багато штатів в США забороняють муніципальним утворенням офіційно починати процедуру неплатоспроможності без дозволу влади штату і проходження процедури кризового управління місцевими фінансами.

Закордонна практика надання міжбюджетної підтримки місцевим органам влади на поворотній і платній основі (бюджетні кредити) не дуже поширена. Досвід кредитування регіональних органів влади прямо із центрального бюджету є у Бразилії, де федеральний уряд неодноразово надавав штатам, що мали проблеми з виконанням боргових зобов'язань, фінансову допомогу на поворотній основі шляхом надання кредитів. Як результат в окремі роки виникла значна заборгованість влади штатів Бразилії перед федеральним урядом.

Отже, практика кредитування прямо із центрального бюджету має ряд істотних недоліків, які не дозволяють ефективно проводити державне регулювання запозичень. Кредитування із центрального бюджету територій-банкрутів може призвести до неефективного розподілу позикових коштів через непрозорість прийняття рішень. Неринкові умови кредитування з центрального бюджету значно збільшують ризики та шкодять пріоритетним завданням центрального уряду.

Кредитування з центрального бюджету також знижує боргову дисципліну позичальників. Центральний уряд може відмовитись від вживання жорстких заходів до позичальників, що мають прострочену заборгованість, наприклад, із політичних причин. Якщо доступ до кредитних ресурсів і неринкова вартість запозичень, не буде залежати від рівня ризику, то не будуть створені для місцевих органів влади стимули до проведення більш відповідальної боргової політики, підвищення їх кредитоспроможності і формування позитивної кредитної історії.

Таким чином, світовий досвід показує, що надання місцевим органам влади-боржникам фінансової допомоги може бути ефективним тільки за певних умов:

- ❖ допомога має надаватися тільки після прийняття жорстких рішень місцевих органів влади, спрямованих на оздоровлення власних фінансів і поліпшення управління публічними фінансами;

- ❖ процедура допомоги не повинна гарантувати повного і своєчасного виконання боргових зобов'язань боржника;
- ❖ процедура надання допомоги має бути гранично прозорою і відкритою;
- ❖ необхідно обмежити неформалізовані види допомоги центрального уряду фінансово неспроможним місцевим органам влади, у тому числі прийняття центральним урядом боргових зобов'язань місцевих органів влади на себе, списання і реструктуризацію їх боргових зобов'язань перед центральним урядом, надання завуальованої допомоги боржникові у формі додаткових трансфертів, бюджетних кредитів, гарантій тощо.

З урахуванням зарубіжного досвіду в законодавство України потрібно ввести норми і процедури, які встановлюють механізм введення тимчасової фінансової адміністрації для санації місцевих органів влади та регулювання їх діяльності у випадку виникнення простроченої заборгованості по боргових і бюджетних зобов'язаннях місцевих бюджетів та бюджетних установ. Підґрунтям цієї адміністрації є зовнішнє фінансове управління суб'єктами публічного права і тимчасова зміна правового стану цих суб'єктів.

Тимчасову фінансову адміністрацію має очолювати уповноважена особа Міністерства фінансів України, котра здатна підготувати і здійснювати заходи із відновлення платоспроможності місцевих бюджетів та бюджетних установ, сприяти у здійсненні окремих бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування. клопотання про введення тимчасової фінансової адміністрації подається до Міністерства фінансів України керівником вищого виконавчого органу державної влади або представницьким органом місцевого самоврядування, головою ради. Підставою для клопотання про введення тимчасової фінансової адміністрації є виникла прострочена заборгованість з виконання боргових і (або) бюджетних зобов'язань місцевого органу влади, що перевищує 40 % обсягу власних доходів місцевого бюджету в останньому звітному фінансовому році за умови виконання бюджетних зобов'язань державного бюджету перед місцевим бюджетом.

Простроченою заборгованістю місцевого органу влади, що виникла внаслідок рішень, дій або бездіяльності органів державної влади (органів місцевого самоврядування), є не виконані у встановлений строк їх бюджетні зобов'язання, визнані при поданні бюджетної звітності в Міністерство фінансів України.

Тимчасова фінансова адміністрація не може бути уведена протягом одного року від дня початку строку повноважень представницького органу. Вона повинна мати такі повноваження:

- ❖ організовує проведення перевірки (аудиту) місцевого бюджету;
- ❖ організовує облік простроченої заборгованості із виконання боргових і (або) бюджетних зобов'язань місцевого органу влади;
- ❖ розробляє проект плану відновлення платоспроможності місцевого органу влади;
- ❖ розробляє і подає в органи державної влади (органи місцевого самоврядування) проекти нормативно-правових актів, передбачені планом відновлення платоспроможності місцевого органу влади;
- ❖ здійснює контроль за виконанням плану відновлення платоспроможності місцевого органу влади, і передбачених ним нормативно-правових актів;
- ❖ здійснює контроль за виконанням місцевого бюджету.

Проект плану відновлення платоспроможності місцевого органу влади має містити:

- ❖ термін дії плану, необхідний для повного погашення прострочених видаткових зобов'язань місцевого органу влади, що не перевищує п'яти років;
- ❖ частку власних доходів бюджету місцевого органу влади, котра спрямовується щорічно на виконання прострочених боргових і (або) бюджетних зобов'язань муніципального утворення, що не перевищує їх 15 %;
- ❖ обсяги і умови залучення позикових коштів на рефінансування місцевого боргу;
- ❖ графік виконання прострочених боргових і (або) бюджетних зобов'язань місцевого органу влади;
- ❖ заходи щодо оздоровлення фінансів місцевого органу влади, включаючи перелік необхідних для їх реалізації нормативно-правових актів.

Проект плану відновлення платоспроможності місцевого органу влади має узгоджуватися між учасниками. Протягом 15 днів від дня узгодження плану відновлення платоспроможності місцевого органу влади тимчасова фінансова адміністрація розробляє проект рішення про внесення змін до місцевого бюджету на поточний фінансовий рік і плановий період з метою його приведення у відповідність із планом відновлення платоспроможності і подає його до відповідної ради.

Відповідна рада розглядає проект рішення про внесення змін до місцевого бюджету на поточний фінансовий рік і плановий період у позачерговому порядку протягом 15 днів від дня його подання тимчасовою фінансовою адміністрацією. Керівник тимчасової фінансової адміністрації бере участь із правом дорадчого голосу в засіданнях відповідної ради при розгляді проектів рішень про бюджет або про внесення змін до нього і вправі виступати з усіх питань перед їх голосуванням.

При розгляді проекту рішення про внесення змін до місцевого бюджету на поточний фінансовий рік і плановий період відповідна рада немає права приймати їх без позитивного висновку керівника тимчасової фінансової адміністрації. У випадку, якщо внесений тимчасовою фінансовою адміністрацією проект рішення про внесення змін до місцевого бюджету на поточний фінансовий рік і плановий період не прийнятий відповідною радою протягом установленого строку або прийнятий із внесенням змін, не погоджених із керівником цієї адміністрації, вищий орган державної влади розглядає проект нормативно-правового акту.

Тимчасова фінансова адміністрація здійснює контроль за виконанням місцевого бюджету, включаючи використання бюджетних коштів розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, а також одержувачів державних (місцевих) гарантій. До компетенції керівника тимчасової фінансової адміністрації має належати надання згоди на такі дії:

- ❖ затвердження розпису місцевого бюджету;
- ❖ затвердження лімітів бюджетних зобов'язань для головних розпорядників коштів місцевого бюджету;
- ❖ здійснення місцевих запозичень;
- ❖ надання бюджетних кредитів з місцевого бюджету;
- ❖ використання доходів, отриманих при виконанні місцевого бюджету понад затверджений рішенням про бюджет;
- ❖ переміщення асигнувань між головними розпорядниками коштів місцевого бюджету, цільовими статтями і видами видатків бюджету.

У випадку порушення бюджетного законодавства керівник тимчасової фінансової адміністрації повинен мати права на: заборону головному розпоряднику коштів місцевого бюджету змінювати цільове призначення бюджетних коштів у межах кошторису; призначити в місцеві органи влади і бюджетні установи, які утримуються з місцевого бюджету, своїх представників, до котрих переходять всі повноваження головному розпорядника.

При створенні керівником місцевого фінансового органу перешкод у виконанні тимчасовою фінансовою адміністрацією покладених на неї повноважень, а також здійсненні ним дій, що порушують права та інтереси місцевого органу влади і його кредиторів, бюджетне законодавство або план відновлення платоспроможності місцевого органу влади, керівник тимчасової фінансової адміністрації повинен мати право клопотатися про відсторонення керівника місцевого фінансового органу від посади і покладення його повноважень на себе.

Однаковий критерій прострочених боргових і бюджетних зобов'язань для місцевих органів влади, вимагає застосування зовнішнього фінансового управління до місцевого органу влади (місцевого бюджету, бюджетної установи) тоді, коли обсяг прострочених зобов'язань перевищить 40 % від величини власних доходів. До цього моменту адміністрація повинна мати можливість власними зусиллями вийти із кризового фінансового стану (наприклад, реструктуризувати борг, вжити екстрених заходів із збільшення доходів і скорочення видатків тощо). Крім того, навіть за наявності простроченої заборгованості в 40 % зовнішнє фінансове управління не вводиться, якщо заборгованість адміністрації виникла внаслідок наявності власних і закріплених доходів в структурі надходжень бюджету менше 50 %. Таким чином, вищі рівні бюджетної системи не перекладають відповідальність за невиконання своїх зобов'язань на бюджети місцевого самоврядування. Тимчасова фінансова адміністрація не може бути введена односторонньо центральною владою, а план оздоровлення запроваджується тільки через один рік від дня початку строку повноважень місцевого органу влади. Процедура неплатоспроможності може розпочатися тільки з ініціативи самого місцевого органу влади. Важливість організаційно-методичної допомоги у відновленні платоспроможності місцевого органу влади є незаперечною і має бути покладена на зовнішнє фінансове управління та вищі органи влади.

Отже, світовий досвід застосування процедури неплатоспроможності до місцевих органів влади дозволяє зробити такі висновки.

1. Бюджетне законодавство має містити процедуру врегулювання простроченої заборгованості місцевих органів влади. У випадку об'єктивної неплатоспроможності місцевих органів влади повністю та в строк виконувати боргові зобов'язання механізм врегулювання простроченої заборгованості має вирішити конфлікт позичальника і кредиторів. У випадку платоспроможності і небажання позичальника платити процедура врегулювання простроченої заборгованості має забезпечити примусове виконання зобов'язань. Правове встановлення такої процедури та її правозастосування знижують невизначеність у відносинах позичальника і кредиторів у випадку неплатоспроможності, тим самим знижуючи кредитний ризик і вартість запозичень. Крім того, це сприяє проведенню більш відповідальної боргової політики місцевими органами влади.

2. Процедура врегулювання простроченої заборгованості має ґрунтуватися на ідентичному підході до реструктуризації простроченої заборгованості різних місцевих органів влади і правовій рівності з іншими учасниками цивільних правовідносин. Тобто повне і своєчасне виконання зобов'язань для місцевих органів влади, як і для інших учасників цивільних правовідносин, має бути обов'язковим. Водночас, процедура врегулювання простроченої заборгованості, застосовувана до місцевих органів влади і юридичних та фізичних осіб, може відрізнитись.

3. Процедура врегулювання простроченої заборгованості має бути формалізованою, прозорою і справедливою, забезпечуючи неупереджений та ідентичний підхід до її реструктуризації в різних місцевих органів влади.

4. Процедура врегулювання простроченої заборгованості має забезпечувати часткове, але не обов'язково повне виконання зобов'язань. Система врегулювання простроченої заборгованості, що гарантує повне виконання зобов'язань, загрожує можливості місцевих органів влади надавати мінімальний обсяг бюджетних благ і нівелює рівень кредитного ризику для позичальників, спотворюючи взаємозв'язок кредитоспроможності позичальника і вартості запозичень.

5. У процесі врегулювання простроченої заборгованості місцевих органів влади може виявитися під загрозою надання базових бюджетних благ населенню, якщо їх боргові зобов'язання забезпечуються всіма активами. Тому треба обмежити види активів місцевих органів влади, які забезпечують боргові зобов'язання. Даний механізм дозволяє забезпечити недоторканність майна та коштів, необхідних для надання базових бюджетних благ.

6. Кошти, необхідні для виконання боргових зобов'язань, можуть бути за рахунок приватизації або передачі в делеговане управління майна, необхідного для надання базових бюджетних благ на умовах обов'язковості.

Таким чином, запровадження проектів нових норм і положень в законодавстві України мають відображати процес децентралізації влади після проведення територіально-адміністративної реформи та посилювати відповідальність місцевого самоврядування за наслідки діяльності. Їх введення засвідчить поступ у вдосконаленні розробки процедури неплатоспроможності місцевого органу влади з метою посилення фінансової автономії. Практично недослідженими залишаються методи визначення і оцінки санаційної спроможності місцевих органів влади. Окрім того, досі не запропоновано ефективних схем відновлення платоспроможності та комплексної оцінки ефективності впровадження санаційних заходів.