

# МУНІЦИПАЛЬНЕ БАНКРУТСТВО: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА АНАЛІЗ ЗАСТОСУВАННЯ



## **І. СОФІНСЬКА**

*кандидат юридичних наук, асистент  
кафедри конституційного права  
(Львівський національний університет  
імені Івана Франка)*

Визначення та законодавче регулювання процедури муніципального банкрутства, як банкрутства органів місцевого самоврядування, врегулювання муніципальних боргів чи відновлення платоспроможності органів місцевого самоврядування на сьогоднішній день відіграє важливу роль в існуванні демократичної держави та розвитку місцевого самоврядування. Наявність ефективного механізму застосування процедури муніципального банкрутства свідчить про наявність реальних гарантій автономії територіальної громади та функціонування місцевого самоврядування на практиці.

Дослідження муніципального банкрутства не один раз ставало «питанням № 1» у США, зважаючи на його «повчальний» досвід протягом останніх щонайменше 30 років. Однак, незважаючи на детальне і ґрунтовне дослідження муніципального банкрутства у США, його законодавче регулювання і застосування на практиці, в Україні ця процедура залишається недостатньо висвітленою та законодавчо обґрунтованою, що, поза сумнівом, гальмує розвиток місцевого самоврядування, а тому й обумовлює необхідність подальшого опрацювання даного питання.

Основною метою статті є спроба обґрунтувати ефективність муніципального банкрутства у США та окреслити перспективи запровадження цієї процедури в Україні. Поставленої мети можна досягти за допомогою таких завдань: вивчити досвід застосування муніципального банкрутства у США, дослідити переваги та недоліки цієї процедури, визначити перспективу правового регулювання цього питання в Україні, тощо.

У світлі продовження затяжної світової економічної кризи питання про муніципальне банкрутство є актуальним предметом дослідження у багатьох державах світу. У цілій низці європейських держав не існує визначеної процедури муніци-

пального банкрутства (як банкрутства органів місцевого самоврядування, врегулювання муніципальних боргів чи відновлення платоспроможності органів місцевого самоврядування). Однак у таких європейських державах, як Австрія, Латвія, Німеччина, Об'єднане Королівство, Росія, Угорщина та Швейцарія є передбачене законодавче регулювання процедури муніципального банкрутства<sup>1</sup>. Зокрема, в Австрії діяльність муніципалітетів як підстава для муніципального банкрутства підпадає під дію положень Акта про неплатоспроможність від 2010 р. лише у випадку їх «неліквідності» та «надмірної заборгованості»<sup>2</sup>. Так, в Угорщині, відповідно до звіту Світового банку, існує Закон «Про неплатоспроможність органів місцевого самоврядування», на підставі застосування якого в цій країні, починаючи з 1996 р., судом було встановлено та підтверджено 11 муніципальних банкрутств, з них у дев'яти справах були затверджені договори між сторонами про добровільне врегулювання боргових зобов'язань<sup>3</sup>.

Вважаємо, що муніципальне банкрутство — це визнана судом неспроможність органу місцевого самоврядування, яка проявляється, по-перше, у неможливості органу місцевого самоврядування вчасно виплатити боргові зобов'язання у зв'язку із зростанням дефіциту бюджету і, по-друге, у його ж нездатності забезпечити надання основних послуг населенню та вирішити питання місцевого значення на рівні їх виникнення.

Підставами муніципального банкрутства зазвичай є (1) різке скорочення робочих місць у комунальних підприємствах і збільшення податків; (2) намагання залатати «дірку» у місцевому бюджеті, викликану безгосподарною діяльністю органу місцевого самоврядування, його посадових осіб та неналежним фінансуванням делегованих державою повноважень; (3) нагромадження невиплачених позик без перспективи їх виплати; великих та позачергових одноразових матеріальних витрат, які не можуть бути передбачені у його бюджеті або виплачені за рахунок його резервів (наприклад, раптових втрат інвестицій чи постановлення важливих рішень суду не на його користь) і (або) структурного дефіциту бюджету, який виник внаслідок цього; (4) невчасне перерахування органами держави встановлених законом субвенцій, передусім тих, які компенсують надані пільги та субсидії.

Результат визнання органом місцевого самоврядування свого муніципального банкрутства полягає, насамперед, у скороченні витрат органу місцевого самоврядування, його посадових осіб; у відновленні його платоспроможності за допомогою процедур санації та мирової угоди і в погашенні грошових вимог кредиторів шляхом відстрочки сплати позик чи реструктуризації боргових зобов'язань.

На наш погляд, найґрунтовніше законодавство щодо муніципального банкрутства було прийняте у США у 1934 р., під час Великої депресії, у вигляді Акта

---

<sup>1</sup> *Dillinger W. Intergovernmental Fiscal Relations in the New EU Member States. Consolidating Reforms // World Bank Working Paper. — 2007. — № 111. — P. 32.*

<sup>2</sup> *Restructuring & Insolvency Guide for Europe and the Middle East // Baker and McKenzie, 2011. — P. 10.*

<sup>3</sup> *Dillinger W. Intergovernmental Fiscal Relations in the New EU Member States. Consolidating Reforms // World Bank Working Paper. — 2007. — № 111. — P. 34.*

про банкрутство. Хоча Конгрес США подбав про розробку відповідного законодавства, Верховний Суд США визнав цей Акт про банкрутство неконституційним у зв'язку з «неправильним втручанням держави в суверенітет штатів», який гарантується Десятою Поправкою до Конституції США від 15 грудня 1791 р. і підпадає повністю під сутність та правову природу застосування принципу субсидіарності. Питання фінансової автономії муніципалітетів зазвичай регулюються Конституцією кожного окремого штату США, де є розділ, присвячений усім питанням існування та ефективного функціонування муніципалітетів, їх об'єднань, сферам їх повноважень, забезпечення вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення тощо (наприклад, у чинній Конституції штату Мічиган від 1963 р. ст. 5 (секції 1–34) присвячено саме цим питанням)<sup>1</sup>.

Але найголовнішим є те, що положення глави 9 «Врегулювання боргів муніципалітету» (*Adjustment of Debts of a Municipality*) розділу 11 Кодексу про банкрутство США 1978 р. стосується виключно муніципалітетів — органів місцевого самоврядування, які відчувають серйозні фіскальні проблеми у сфері фінансової стабільності та платоспроможності і не можуть самотужки їх вирішити<sup>2</sup>. У США питання щодо муніципального банкрутства виникало неодноразово. Протягом 1937–2012 рр. відбулося близько 640 таких процедур. Однак муніципальне банкрутство у США виникає значно рідше, ніж банкрутство фінансових чи промислових (приватних або публічних) установ.

Поряд з нещодавніми випадками, можна назвати муніципальні банкрутства графства Орандж (*Orange County*), штат Каліфорнія, у 1994 р. — 1,7 мільярда американських доларів боргу; графства Джефферсон (*Jefferson County*), штат Алабама, у 2011 р. — понад 4 мільярда американських доларів боргу та міста Сан-Бернардіно, штат Каліфорнія у 2012 р.<sup>3</sup> Однак найвідомішим та водночас найбільш несподіваним прикладом муніципального банкрутства став Детройт, штат Мічиган, судячи принаймні за кількістю переглядів відео-звернення, зробленого мером-демократом міста Дейвом Бінгом (*Dave Bing*) 18 липня 2013 р.

Як відомо, Детройт — це колись найбільш густозаселене місто штату Мічиган, засноване 24 липня 1701 р. Детройт — це місто-засновник американської авто-індустрії, саме тому банкрутство цього міста було визнане «найбільшим у американській історії». За повідомленням газети «Детройт Ньюс» (*The Detroit News*), губернатор штату Мічиган Рік Снайдер у своєму виступі 18 липня 2013 р. обґрунтував муніципальне банкрутство Детройта та перерахував основні «негазди» цього міста, колись «мільйонника» та «четвертого» за кількістю мешканців у США: 18 мільярдів американських доларів боргу; максимальне підвищення податкової ставки; високий рівень безробіття; різке падіння доходів населення; корупція та хронічна безгосподарність; найвищий показник вбивств за останні

<sup>1</sup> *Michigan's Constitution* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.legislature.mi.gov/documents/publications/Constitution.pdf>. — С. 31–36.

<sup>2</sup> *Knox J. and Levinson M. Municipal Bankruptcy: Avoiding and Using Chapter 9 in Times of Fiscal Stress* // Orrick, Herrington & Sutcliffe LLP, 2009. — Р. 3.

<sup>3</sup> *Baldassare M. When Government Fails: The Orange County Bankruptcy* // University of California Press, 1998. — Р. 27.

40 років; 78 000 покинутих будівель тощо<sup>1</sup>. Також він наголосив, що місто втратило можливість забезпечувати надання основних послуг населенню та виплачувати борги, а процедура муніципального банкрутства дозволить, принаймні, провести їх реструктуризацію.

На відміну від ситуації у 2009 р., коли авто-гіганти «Дженерал Моторс» і «Крайслер» отримали державну фінансову допомогу, цього разу федеральна влада нічого не запропонувала.

Зазвичай фінансові негаразди муніципалітетів, які стають підґрунтям муніципального банкрутства, значною мірою є результатом невиконання обіцянок про підвищення та виплату заробітної плати і пенсії, які серйозно перевищують власні наявні кошти. Корені цих фінансових негараздів вчені радять шукати в затяжному економічному спаді виробництва, скороченні фінансування, збільшенні соціальних витрат, старінні працездатного населення та збільшенні кількості пенсіонерів, погіршенні кредитних рейтингів і потенційному збільшенні вартості запозичень, зниженні державних і місцевих податкових надходжень і зборів, депопуляції, шахрайстві, привласненні та розкраданні бюджету, у старінні і відсутності належного оновлення остаткування тощо.

Отже, метою глави 9 розділу 11 Кодексу про банкрутство США 1978 р. є забезпечення фінансово-проблемних муніципалітетів захистом від кредиторів під час проведення переговорів з ними щодо плану погашення боргів. Реорганізація боргів муніципалітету, як правило, здійснюється або шляхом продовження термінів погашення боргу, зменшення суми основного боргу чи відсотків, або шляхом рефінансування боргу у вигляді отримання нового кредиту<sup>2</sup>.

Лише муніципалітет, якому притаманні наступні ознаки, може бути об'єктом подання про муніципальне банкрутство відповідно до ст. 109(с) вищезгаданого Кодексу. Такий муніципалітет, по-перше, оголошений боржником відповідно до законодавства штату чи представником федерального уряду або установою, уповноваженою штатом; по-друге, є неплатоспроможним; по-третє, бажає вплинути на план коригування свого боргу і, по-четверте, повинен, по-перше, отримати згоду тих кредиторів, які володіють не менш як більшістю у сумі боргових вимог кожного класу; по-друге, сумлінно вести переговори з кредиторами і не отримати згоду кредиторів, які володіють не менш як більшістю у сумі боргових вимог кожного класу; по-третє, бути неспроможним самотійно домовитися з кредиторами; по-четверте, обґрунтовано сподіватися, що кредитор може спробувати отримати очевидні переваги<sup>3</sup>.

Однак американські вчені стверджують, що використання положень глави 9 згаданого вище Кодексу має очевидні переваги та недоліки. До основних та найважливіших переваг муніципального банкрутства належать такі: захист муніципалітетів від кредиторів; створення «простору для виживання» муніципалітетів;

<sup>1</sup> R. Snell, D. Howes, Ch. Livengood and D. Shepardson. Creditorsto fight Detroit insolvency claim. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.detroitnews.com/article/20130718/METRO01/307180103#ixzz2ZQjрНУО>.

<sup>2</sup> What Happens When Cities Go Bankrupt? [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://news.uscourts.gov/what-happens-when-cities-go-bankrupt>.

<sup>3</sup> Municipality Bankruptcy [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.uscourts.gov/FederalCourts/Bankruptcy/BankruptcyBasics/Chapter9.aspx>.

доступ муніципалітетів до експерта-арбітра; можливість урегулювання боргових зобов'язань муніципалітетів (зокрема, шляхом реструктуризації боргу).

А до недоліків варто зарахувати такі, як: реакція ринку кредитування (як правило, це зниження кредитного рейтингу муніципалітетів чи пильна увага до них з боку ринку кредитування); висока вартість послуг щодо проведення процедури муніципального банкрутства та відволікання посадових осіб муніципалітетів від виконання ними щоденних справ; підірвана репутація у суспільстві<sup>1</sup>. Тому саме муніципалітет повинен у своїй діяльності уникати безгосподарності, розкрадання бюджету та нагромадження невиплачених позик без перспективи їх виплати, а у випадку ймовірної неплатоспроможності — вибрати найбільш виважений шлях.

Зазвичай, подаючи петицію про банкрутство, муніципалітети переслідують дві основні мети: (1) можливість отримати автоматичну відстрочку сплати боргу, протягом якої кредитори не можуть пред'являти жодних додаткових претензій муніципалітету, його посадовим особам і чиновникам; (2) можливість скористатися процедурою муніципального банкрутства і винятковими повноваженнями щодо розробки плану реструктуризації боргів.

Муніципалітет повинен добровільно шукати захисту від кредиторів відповідно до положень глави 9 Кодексу про банкрутство США і подати петицію про банкрутство до відповідного суду з питань банкрутства, який функціонує як окремий відділ окружного суду в США. Однак, далеко не всі штати США дозволяють автоматичне застосування положень глави 9 згаданого вище Кодексу, так само як і не всі петиції про банкрутство підпадають під дію цієї глави, а тому можуть бути судом неприйнятні до розгляду чи відхилені<sup>2</sup>. Наприклад, у штатах Джорджія та Айова муніципалітетам заборонено подавати петиції про муніципальне банкрутство, у штатах Колорадо, Орегон та Іллінойс передбачене обмежене застосування глави 9 Кодексу, у 12 штатах існує специфічна попередня дозвільна процедура щодо муніципального банкрутства (серед них Айдахо, Алабама, Арканзас, Монтана, Техас), ще в 12 штатах умовно дозволено застосовувати положення глави 9 Кодексу (серед них Каліфорнія, Кентуккі, Луїзіана, Мічиган, Огайо, Флорида), а у решті 21 штаті США (серед них Аляска, Гаваї, Невада) цілком незрозуміла ситуація<sup>3</sup>.

Наступним питанням щодо муніципального банкрутства, на важливості якого наголошують американські вчені, є відмінність між банкрутством та дефолтом (у розумінні несвоєчасної виплати взятих боргових зобов'язань). Наприклад, у 1978 р. Клівленду, штат Огайо, було відмовлено у застосуванні процедури муніципального банкрутства відповідно до положень глави 9 Кодексу, оскільки було виявлено, що у місті виник дефолт (у зв'язку з невиконанням взятих позик у шести банках США на загальну суму понад 15.5 мільйонів американських

<sup>1</sup> *Knox J., Levinson M.* Municipal Bankruptcy: Avoiding and Using Chapter 9 in Times of Fiscal Stress // *Orrick, Herrington & Sutcliffe LLP*, 2009. — P. 11.

<sup>2</sup> *Kordana K. A.* Tax Increases in Municipal Bankruptcies // *Virginia Law Review*. — Vol. 83. — № 6. — September 1997. — P. 1040.

<sup>3</sup> *Spiotto J. E.* Primer on Municipal Debt Adjustment. Chapter 9: The Last Resort for Financially Distressed Municipalities // *Chapman and Cutler LLP*, 2012. — P. 57–58.



доларів та відмовою від їх повернення), який тривав майже 2 роки і закінчився лише через те, що меру міста вдалося нарешті переконати представників цих банків продовжити час виплати позик<sup>1</sup>.

Вважається, що муніципальне банкрутство, передбачене главою 9 Кодексу про банкрутство США, не є єдиним можливим виходом для муніципалітету, а тому всі муніципалітети, які відчувають серйозні фіскальні проблеми у сфері своєї фінансової стабільності повинні працювати якомога наполегливіше, щоб уникнути цієї процедури.

І на закінчення слід додати, що, розбудовуючи систему місцевого самоврядування в Україні, законотворцям, на нашу думку, саме час подбати про законодавче закріплення правового механізму банкрутства органів місцевого самоврядування, відновлення їх платоспроможності чи врегулювання муніципальних боргів. Переконані, що законодавче закріплення такої процедури (у контексті численних рекомендацій Світового банку) — це запорука цивілізованого подолання можливих несприятливих наслідків для органів місцевого самоврядування, шляхом вирішення їхніх фіскальних проблем. На жаль, як пишуть українські дослідники питання місцевих фінансів, позики в Україні залучаються в основному на покриття поточних видатків, а не капіталовкладень, які створюють основу для повернення основної частини боргу<sup>2</sup>. Зазвичай це суперечить успішному та ефективному розвитку органів місцевого самоврядування і нерідко може стати підставою для муніципального банкрутства.

Як бачимо, в українських реаліях, для того, щоби, принаймні, спробувати запровадити процедуру муніципального банкрутства, необхідно, щоби були законодавчо закріплені міжнародні стандарти місцевого самоврядування, основним з яких є принцип субсидіарності. Саме його законодавче закріплення та застосування на практиці покликане унеможливити наскрізне втручання держави чи органів місцевого самоврядування вищого територіального рівня та дублювання ними повноважень; а також передбачає вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення, делегування повноважень з одночасним делегуванням відповідних джерел фінансування тощо. На даний час, як пишуть в українських ЗМІ, «хронічна нестача грошей у органів місцевого самоврядування на виконання делегованих державою повноважень (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і забезпечення, спорт, культура і мистецтво), недостатність і нестабільність їхніх власних джерел доходів місцевих бюджетів справді стали проблемою загальнодержавної ваги»<sup>3</sup>.

Як деякі підсумки з дослідження законодавчого закріплення муніципального банкрутства та узагальнення переваг і недоліків застосування цієї процедури у США, на наш погляд, в Україні поряд із необхідною розробкою та прийняттям закону про банкрутство територіальних громад на підставі досвіду різних країн світу, слід переглянути відповідні законодавчі положення, де важливо прописати

---

<sup>1</sup> Spiotto J. E. Primer on Municipal Debt Adjustment. Chapter 9: The Last Resort for Financially Distressed Municipalities // Chapman and Cutler LLP, 2012. — P. 8.

<sup>2</sup> Ганущак Ю. Гірки пілюлі для фінансів України // Дзеркало Тижня. Україна. — 2013. — № 27. — 19 липня.

<sup>3</sup> Слобожан О. Куди зникають гроші територіальних громад?! Або чому невпинно знижується якість життя в населених пунктах України... // Дзеркало Тижня. Україна. — 2013. — № 27. — 19 липня.

суть муніципального банкрутства, його основні ознаки та види, вказати механізми відновлення платоспроможності тощо.

Також важливо доопрацювати у контексті муніципального банкрутства й інше профільне законодавство, зокрема Конституцію України від 28 червня 1996 р., Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р., Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14 травня 1992 р., базовий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. тощо.

**Софінська І. Муніципальне банкрутство: правове регулювання та аналіз застосування**

*Анотація.* Стаття присвячена дослідженню муніципального банкрутства, процедури застосування якого покликана врегулювати відновлення платоспроможності органу місцевого самоврядування, який її втратив на підставі неможливості вчасної виплати нагромаджених боргових зобов'язань у зв'язку із зростанням дефіциту бюджету, неналежним фінансуванням делегованих державою повноважень і невчасним перерахуванням органами держави встановлених законом субвенцій, передусім тих, які компенсують надані пільги та субсидії; а також нездатності забезпечити надання основних послуг населенню та вирішувати питання місцевого значення на рівні їх виникнення; різкого скорочення робочих місць у комунальних підприємствах і збільшення податків. Зазвичай, результат визнання органом місцевого самоврядування свого муніципального банкрутства полягає, насамперед, у скороченні витрат органу місцевого самоврядування, його посадових осіб; у відновленні його платоспроможності за допомогою процедур санації та мирової угоди і в погашенні грошових вимог кредиторів шляхом відстрочки сплати позик чи реструктуризації боргових зобов'язань.

*Ключові слова:* територіальна громада, місцеве самоврядування, муніципальне банкрутство, субсидіарність, неплатоспроможність.

**Софинская И. Муниципальное банкротство: правовое регулирование и анализ применения**

*Аннотация.* Статья посвящена исследованию муниципального банкротства, процедура применения которого призвана урегулировать восстановление платежеспособности органа местного самоуправления, который ее потерял на основании невозможности своевременной выплаты накопленных долговых обязательств в связи с ростом дефицита бюджета, ненадлежащим финансированием делегированных государством полномочий и несвоевременным перечислением органами государства установленных законом субвенций, прежде всего тех, которые компенсируют предоставленные льготы и субсидии, а также неспособности обеспечить предоставление основных услуг населению и решать вопросы местного значения на уровне их возникновения; резкого сокращения рабочих мест в коммунальных предприятиях и увеличения налогов. Обычно результат признания органом местного самоуправления своего муниципального банкротства заключается прежде всего в сокращении расходов органа местного самоуправления, его должностных лиц; в восстановлении его платежеспособности с помощью процедур санации и мирового соглашения и в погашении денежных требований кредиторов путем отсрочки уплаты займов или реструктуризации долговых обязательств.

*Ключевые слова:* территориальная община, местное самоуправление, муниципальное банкротство, субсидиарности, неплатежеспособность.

**Sofinska I. Municipal Bankruptcy: Legal Regulation and Analysis of its Application**

**Annotation.** In this article I concentrate mostly on the application of municipal bankruptcy procedure, which is legally foreseen to regulate the solvency restoration of the local self-government bodies, who lost it due to their inability to pay accumulated debts in time. This situation appeared as a logic result of an increase of local budget deficit, inadequate funding of state powers delegated to municipalities, as well as an inability to provide basic services to the population and to solve local problems in their interest. Usually, the result of the municipal bankruptcy procedure for a municipalities would be lay down in reducing of their costs, in restoring their solvency by using procedures of reorganization, dispute settlement or redemption of their monetary claims.

**Key words:** municipality, local self-government, municipal bankruptcy, subsidiarity, insolvency.