

К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВЫХ МЕХАНИЗМАХ И ИНСТРУМЕНТАХ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Кривчанская А. В.

Научный руководитель: проф. **Чуб А. А.**

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Аннотация. В настоящее время проблема бюджетно-финансовой несостоятельности актуальна для большинства муниципальных образований Российской Федерации, о неудовлетворительном состоянии которых свидетельствуют низкая доля собственных доходов и значительные объемы долговых обязательств муниципальных бюджетов. На основе анализа нормативно-правовой базы, работ специалистов в данной области, а также личных исследований автора по изучению практики применения временной финансовой администрации в муниципальных образованиях Российской Федерации в качестве наиболее значимых причин указанного состояния выделены: недостаточность собственных финансовых ресурсов муниципалитетов для обеспечения их расходных полномочий; низкая эффективность финансового менеджмента в муниципальном бюджетном секторе; наличие пробелов в действующей институциональной среде. Проведена оценка зарубежного опыта антикризисного управления муниципальными образованиями на предмет выявления инструментов и методов, возможных к использованию в российских условиях. Отдельное внимание уделено механизму банкротства муниципальных образований. В результате в качестве наиболее перспективных инструментов решения проблемы несостоятельности муниципалитетов РФ выделены превентивные меры, предполагающие ограничение объемов краткосрочных заимствований муниципальных образований и необходимость получения разрешения со стороны вышестоящих органов власти на осуществление заимствований, а также сформулирован ряд предложений по повышению эффективности деятельности временной финансовой администрации по восстановлению платежеспособности муниципальных образований.

Ключевые слова: муниципальное образование, антикризисное управление, бюджеты муниципальных образований, несостоятельность, банкротство, временная финансовая администрация.

FINANCIAL MECHANISMS AND INSTRUMENTS OF SOLVING THE PROBLEM OF THE INSOLVENCY OF MUNICIPALITIES: RUSSIAN PRACTICE AND FOREIGN EXPERIENCE

Krivchanskaya A. V.

Scientific supervisor: professor **Chub A. A.**

Financial University under the Government of Russian Federation

Abstract. Currently, the problem of fiscal insolvency is relevant for the majority of municipalities of the Russian Federation, whose poor condition is indicated by the low share of own revenues and significant amounts of debt obligations of municipal budgets. On the basis of the analysis of the legal and regulatory framework, the work of specialists skilled in the art, as well as the author's personal research on the practice of applying temporary financial administration, the most significant causes of this state are highlighted: the insufficiency of municipal financial resources to ensure their expenditure powers; low efficiency of financial management in the municipal budgetary sector; the existence of gaps in the actual institutional environment. The assessment of the foreign experience of the crisis management of municipalities was carried out to identify tools and methods that can be used in the Russian context. Special attention is paid to the mechanism of municipal bankruptcy. As a result, preventive measures have been identified as the most promising tools for resolving the problem of insolvency of municipalities of the Russian Federation. These measures include limiting the volume of short-term borrowings of municipalities and the need to obtain permission from higher authorities to borrow. A number of proposals to improve the effectiveness of temporary financial administration the solvency of municipalities was also offered.

Keywords: municipality, crisis management, municipal budgets, insolvency, bankruptcy, temporary financial administration.

Одной из основных особенностей современных муниципальных образований (МО) является их значимая роль в обеспечении соответствующих условий жизнедеятельности и предоставлении общественных благ проживающему на их территории населению.

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, по состоянию на 1 января 2018 г. в Российской Федерации насчитывалось 21 945 муниципальных образований. При этом большинство из них являлись финансово несостоятельными, о чем, в частности, свидетельствует тот факт, что, по данным Министерства финансов РФ, на 1 января 2019 г. общий объем долга муниципальных образований составлял 371 863 393,49 тыс. руб. [4]. Более того, на протяжении последних 8 лет долги муниципальных образований имели явную тенденцию к росту (рис. 1).

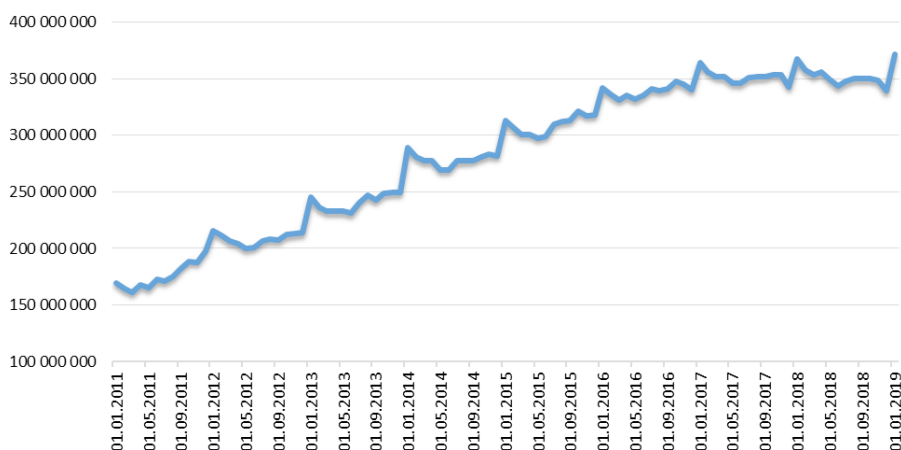


Рис. 1. Объем долга муниципальных образований, тыс. руб. [4]

Анализируя структуру общего объема долговых обязательств МО следует обратить особое внимание на тот факт, что около 69% данного долга составляют кредиты, предоставленные кредитными организациями, в то время как на долю бюджетных кредитов от других уровней бюджетной системы РФ приходится 23% (рис. 2).

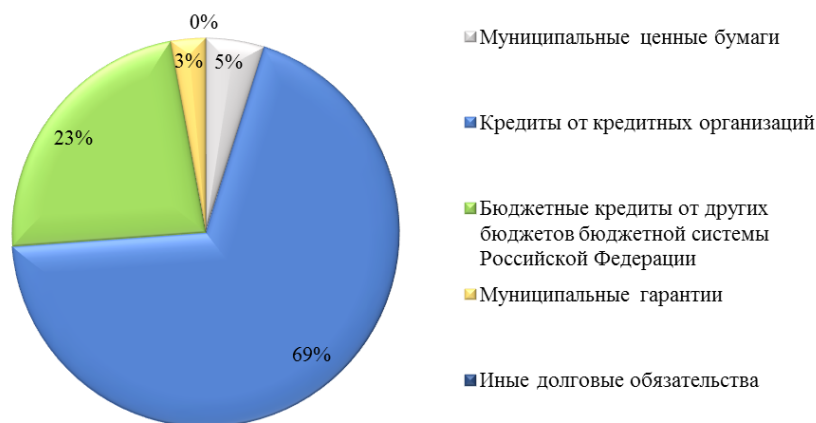


Рис. 2. Структура долгов муниципальных образований (на 01.01.2019 г.) [4]

Таким образом, представленные выше данные не позволяют назвать муниципалитеты РФ финансово самостоятельными и независимыми, что свидетельствует о высокой степени актуальности данной проблемы и необходимости поиска эффективных мер по ее решению.

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

В числе отечественных исследователей, которые занимались изучением вопроса несостоятельности муниципальных образований, следует указать В. А. Тарасова, Е. В. Орлову, Н. И. Морозову, К. А. Гореликова, Н. В. Зубаревич и др.

Необходимо отметить, что данные специалисты едины в своей позиции относительно основного критерия несостоятельности, в качестве которого выделяется принцип неплатежеспособности, подразумевающий неспособность оплаты долгов в данный момент или в ближайшем будущем [9, 10].

Мнения указанных авторов о причинах возникновения финансовой несостоятельности муниципальных образований расходятся, однако наиболее часто упоминаются следующие два момента.

В качестве причины несостоятельности МО специалисты указывают недостаточность собственных финансовых ресурсов муниципалитетов для обеспечения их расходных полномочий, которая существенно подрывает финансовую устойчивость муниципальных образований [8]. Данный тезис получает на практике следующее подтверждение. Согласно данным Министерства финансов доля межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов местных бюджетов в 2017 г. составляла 63,7% (рис. 3) [3].

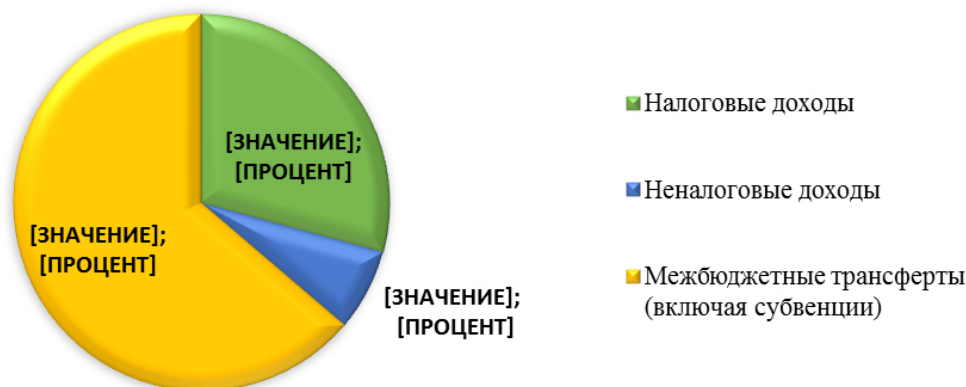


Рис. 3. Структура доходов местных бюджетов в 2017 г., млрд руб. [3]

Вторая причина, на которой ученые акцентируют внимание, – проблема низкой эффективности финансового менеджмента в муниципальном бюджетном секторе, при этом отмечается, что зачастую это не только мешает развитию муниципального образования, но и увеличивает его финансовые проблемы [7, 8].

Личные исследования автора, направленные на поиск информации о финансовом состоянии российских муниципальных образований, позволили обозначить в качестве еще одной причины наличие пробелов в действующей институциональной среде. Выдвинутый тезис подтверждается следующей аргументацией.

Анализ нормативно-правовой базы показал, что согласно Бюджетному кодексу РФ и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации» № 131-ФЗ от 06.10.2003 на данный момент в неплатежеспособных муниципальных образованиях с целью восстановления их состоятельности может быть введена временная финансовая администрация. Так, согласно ст. 75 п. 1 ч. 2 указанного федерального закона, временная финансовая администрация вводится не более чем на год, в случае если сумма задолженности по долговым и (или) бюджетным обязательствам превышает 30% от собственных доходов бюджетов муниципального образования в отчетном финансовом году и (или) просроченная задолженность по исполнению муниципальными образованиями бюджетных обязательств более 40% от бюджетных ассигнований за этот же период, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в отношении бюджета муниципального образования [2, ст.75 п.1 ч.2]. К основным полномочиям временной финансовой администрации относятся:

- принятие мер по реструктуризации просроченной задолженности муниципалитета;
- разработка изменений и дополнений в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год;
- разработка проекта бюджета на следующий период;
- предоставление вышеуказанных бюджетов в представительный орган муниципального образования для рассмотрения и утверждения [2, ст.75 п.4].

При анализе статистики дел о введении временной финансовой администрации в МО за весь период действия данной процедуры (с 2003 г. по настоящее время) было найдено только три случая ее применения (Валдеймское сельское поселение, городское поселение Северомуйское и муниципальное образование Пригородного сельсовета) [13]. При этом в последнем случае временная финансовая администрация так и не была введена в виду несоответствия ситуации указанным в законодательстве условиям.

Основные этапы процесса введения временной финансовой администрации рассмотрены на примере Валдеймского сельского поселения Еврейской автономной области (ЕАО) и представлены на рис. 4.

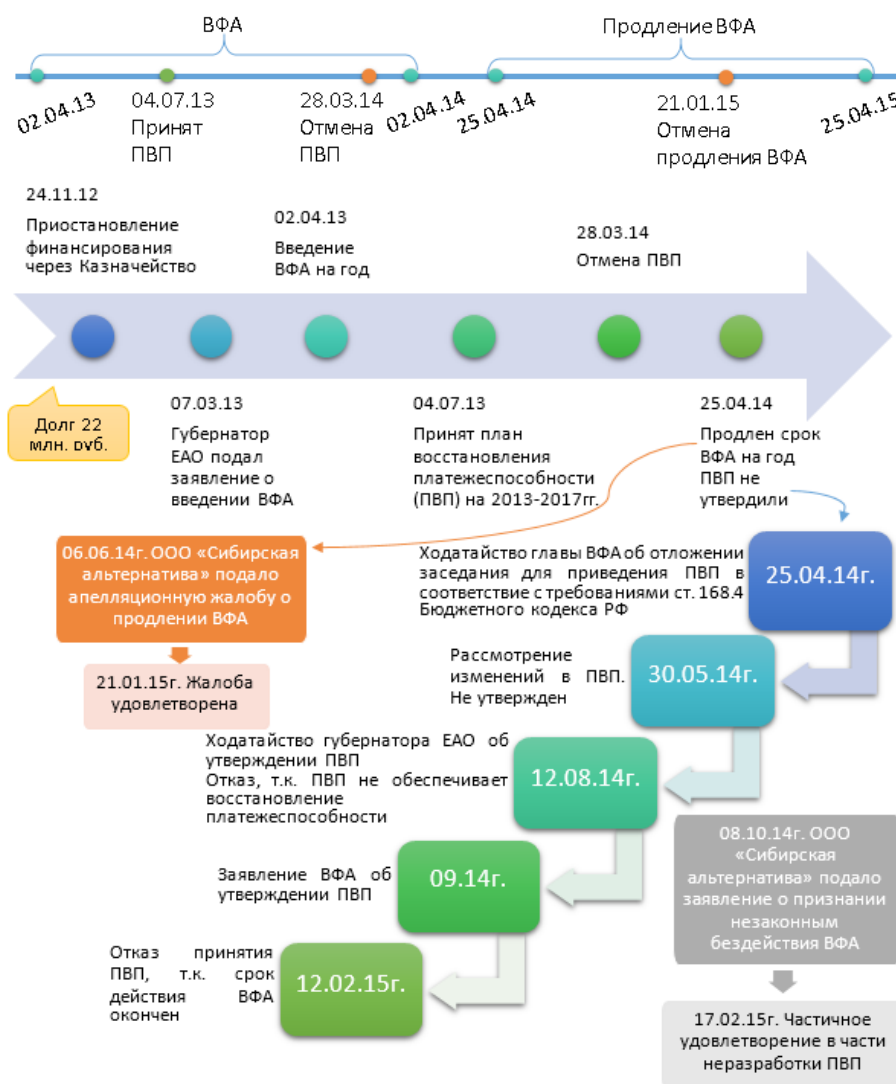


Рис. 4. Схема процедуры введения временной финансовой администрации (ВФА) в Валдейском сельском поселении

Представленная на рисунке схема наглядно демонстрирует, что временной финансовой администрацией был разработан соответствующий проект бюджета на 2013 г. и плановые периоды 2014 и 2015 гг., согласно которому с июля 2013 г. по март 2014 г. на погашение просроченных долговых обязательств МО было перечислено 922 тыс. руб. Также предполагалась поддержка Валдейского сельского поселения в условиях временной финансовой администрации путем предоставления бюджетных кредитов по 5 млн руб. в 2014 и 2015 гг. и 7 млн руб. – в 2016 г. (согласно Закону Еврейской автономной области от 27.11.2013 г. № 405-03 «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»).

Однако в марте 2014 г. принятый изначально план восстановления платежеспособности был отменен постановлением Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа, так как не обеспечивал восстановления платежеспособности Валдейского сельского поселения по причине отсутствия сведений за счет какого имущества формируются собственные доходы бюджета муниципального образования, а также гарантий, что в установленные сроки будут погашены просроченные долговые обязательства муниципального образования. Скорректированный план по восстановлению платежеспособности Валдейского сельского поселения, учитывающий замечания суда и все требования бюджетного законодательства, так и не был принят, ввиду чего реализацию процедуры введения временной финансовой администрации в данном МО нельзя считать эффективной.

Также 27 декабря 2017 г. было принято решение о введении временной финансовой администрации в городском поселении Северомуйское Муйского района Республики Бурятия [13]. Однако никакой иной информации кроме сведений о назначении главы временной финансовой администрации [14] в открытых источниках найдено не было.

Таким образом, на современном этапе временная финансовая администрация как инструмент антикризисного управления муниципальными образованиями в России практически не используется ввиду неопределенности ее смысла и предназначения [11], а также потому, что данная возможность рассматривается как крайняя мера для решения финансовых проблем муниципалитета в кризисной ситуации.

Полученные результаты привели автора к необходимости поиска ответа на вопрос о том, какое количество муниципальных образований могло бы подойти под установленные критерии для введения временной финансовой администрации.

Однако получить ответ на поставленный вопрос не удалось ввиду отсутствия в общедоступных источниках необходимой информации. На момент проведения анализа (начало февраля 2019 г.) ситуация обстоит следующим образом.

Изучение информации, представленной на сайтах субъектов РФ, позволило установить, что ряд регионов РФ, помимо основного сайта, имеет сайт Бюджета для граждан (Открытого бюджета), где присутствуют данные относительно наличия просроченной кредиторской задолженности у муниципальных районов, входящих в состав данного субъекта. Ввиду наибольшей информационной наполненности для анализа были взяты сайты Открытого бюджета Омской, Самарской, Тульской областей, а также республик Крым и Карелия (табл. 1). Сайты субъектов исследовались с целью выявления муниципальных районов с просроченной кредиторской задолженностью, чтобы далее рассматривать наличие данного вида задолженности в муниципальных образованиях выделенных муниципальных районов.

Таблица 1. Анализ данных по просроченной кредиторской задолженности по трем уровням бюджетов

| Субъект РФ | Информация по просроченной кредиторской задолженности по | | |
|--------------------|--|-----------------------|----------------------------|
| | Субъекту в целом | Муниципальным районам | Муниципальным образованиям |
| Омская область | + | + | +- |
| Республика Карелия | + | + | - |
| Республика Крым | + | + | +- |
| Самарская область | + | | |
| | (только по состоянию на 01.01.18) | - | - |
| Тульская область | + | - | - |

Как видно из табл. 1, в муниципальных образованиях практически не представлена информация о просроченной кредиторской задолженности, только в Омской области и Республике Крым удалось найти данную информацию по некоторым МО, но далеко не по всем.

В целом исследование бюджетов муниципальных образований позволило выявить следующую проблему в большинстве субъектов: даже в рамках одного муниципального района отсутствует единство представления информации, когда в лучшем случае в двух муниципальных образованиях, относящихся к одному и тому же району, представлены отчеты об исполнении бюджета за 9 месяцев 2018 г. или в целом за 2017 г. (см. табл. 1), в основном же имеются данные по проектам бюджетов.

Ввиду отсутствия необходимой для анализа информации в разрезе отдельных МО далее была рассмотрена такая категория муниципальных образований, как моногорода, на том основании, что государство уделяет особое внимание данным административно-территориальным структурам, в связи с чем было выдвинуто предположение, что по данному виду муниципалитетов имеется более полная информация. Опираясь на Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации [1], были выделены субъекты РФ, в которых количество монопрофильных муниципальных образований, относящихся к категории моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением, больше 5. В число таких регионов вошли: Забайкальский и Пермский края, Кемеровская, Свердловская и Челябинская области, Республика Карелия.

Анализ сайтов отдельных моногородов, входящих в состав указанных субъектов, не дал результата – информация относительно просроченной задолженности данных МО отсутствует.

Исследование сайтов, выделенных выше пяти субъектов РФ и их муниципальных образований позволило подтвердить ранее сделанный вывод об отсутствии единообразия в представлении имеющейся информации, в частности:

- в Забайкальском крае имеется долговая книга муниципальных образований с информацией по состоянию на 01.01.2019 г., с обобщенной информацией по каждой из следующих категорий: муниципальные районы, сельские поселения, городские поселения;
- в Республике Карелия представлена информация о просроченной задолженности муниципальных районов по состоянию на 01.01.2019 г., но в бюджетах по муниципальным образованиям информация о задолженности отсутствует;
- в Пермском крае, Свердловской и Кемеровской областях имеются данные только о бюджетах самих субъектов и их просроченной кредиторской задолженности, при полном отсутствии информации о задолженности по муниципальным районам и муниципальным образованиям;
- в Челябинской области представлена информация о просроченной задолженности по заработной плате по состоянию на 01.09.2018 г. только в разрезе муниципальных районов и городских округов.

Таким образом, в настоящее время использование имеющейся процедуры введения временной финансовой администрации в практике антикризисного управления муниципальными образованиями РФ явно неэффективно и затруднено следующими обстоятельствами:

- крайней скудностью и разобщенностью (как по форме, так и по содержанию) необходимой информации о состоянии бюджетов МО, размере кредиторской задолженности муниципалитетов и т.д.;
- пробелами в нормативной проработке на законодательном уровне, в том числе отсутствием взаимосвязи с юрисдикцией Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» № 127-ФЗ.

Проблемы, выявленные в действующей процедуре восстановления платежеспособности отечественных муниципальных образований, вызвали необходимость анализа зарубежной практики на предмет поиска инструментов и методов, возможных к использованию в российских условиях.

АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Зарубежный опыт помощи несостоятельным муниципальным образованиям позволил выделить различные механизмы и инструменты государственной поддержки и антикризисного управления, в том числе:

- слияние с крупными городами;
- контроль над объемом заимствований и бюджетно-финансовыми операциями МО;
- взаимодействие вышестоящих и нижестоящих органов государственной власти в ходе разработки антикризисных программ для конкретного МО;
- банкротство МО.

Далее рассмотрим более подробно практику применения каждого из указанных инструментов и оценим возможность их использования в российских условиях.

Слияние с крупными городами. В странах Северной Америки несостоятельные в финансовом отношении муниципальные образования могут быть присоединены к более сильным и развитым соседним муниципалитетам, поглощены более крупным административно-территориальным образованием. При этом муниципальное образование, где практически не осталось населения и организаций, может быть расформировано [6]. В российских условиях подобное решение проблемы представляется маловероятным ввиду больших расстояний между муниципалитетами, а также высокой вероятности накопления финансовых проблем при изменении границ муниципальных образований – в случае, если более крупный муниципалитет присоединит/поглотит неплатежеспособное муниципальное образование, вследствие чего ему придется погасить долги присоединенного муниципалитета и выполнять социальные обязательства по отношению к новым жителям на фоне отсутствия достаточного количества средств для обеспечения своего собственного функционирования, вероятность возникновения дополнительных финансовых проблем у этого крупного муниципального образования вплоть до его финансовой несостоятельности существенно возрастет.

Контроль над объемом заимствований и бюджетно-финансовыми операциями МО.

В Канаде органы управления провинций ограничивают объем краткосрочных заимствований муниципалитетов, определяют целевое назначение средств и обязуют муниципалитеты обращаться к ним за разрешением до осуществления заимствований. Помимо этого, при возникновении угрозы банкротства орган управления провинции может установить контроль над бюджетно-финансовыми операциями муниципального образования [7].

Представляется, что указанные меры по созданию условий для предотвращения и недопущения банкротства муниципалитетов можно рекомендовать использовать в российских условиях, так как соответствующий контроль позволил бы более эффективно управлять финансами муниципалитетов и предотвратить неплатежеспособность муниципальных образований.

Взаимодействие вышестоящих и нижестоящих органов государственной власти в ходе разработки антикризисных программ для конкретного МО. В Германии между органами управления федеральных земель и местными властями установлено тесное взаимодействие, и в кризисных ситуациях осуществляется детальная проработка мероприятий по выходу из кризиса с учетом местных реалий [7]. Данный подход похож на применяемые в России меры по улучшению ситуации в кризисных муниципальных образованиях, предполагающие дополнительную финансовую помощь других уровней бюджета.

Банкротство. Банкротство муниципальных образований наиболее широко применяется в практике США. Данная процедура прописана в части 9 федерального Кодекса Банкротств, являясь одним из механизмов регулирования их несостоятельности. Целью данной процедуры является создание условий для финансового оздоровления муниципального образования, а также для судебной защиты правительства от финансовых требований во время рассмотрения плана по реструктуризации его долгов и для страхования муниципалитета по дальнейшему предоставлению услуг населению и возврату долгов [10]. Реструктуризация долгов муниципалитета происходит в основном путем отсрочки долговых обязательств или уменьшения основной суммы долга либо процентов, также возможно рефинансирование долга с помощью получения новой ссуды.

При этом необходимо отметить следующие особенности применения механизма банкротства МО:

- предполагает только реорганизацию юридических лиц-банкротов, реструктуризацию их долгов, но ни в коем случае не ликвидацию самого муниципального образования;
- является крайней мерой по восстановлению платежеспособности муниципальных образований и более предпочтительно для всех уровней власти не допустить развитие кризисной ситуации в муниципалитете до его банкротства. Так, в период с 1980 по 2018 г. в США было зафиксировано всего 54 случая банкротства городов, сельских поселений и округов [17], причем с течением времени динамика данного процесса постоянно замедляется.

Дальнейший анализ зарубежного опыта банкротства муниципальных образований проводился на предмет выявления достоинств и недостатков применения данной процедуры, с учетом которых можно усовершенствовать процедуру восстановления платежеспособности муниципальных образований в РФ.

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ СТОРОНЫ БАНКРОТСТВА МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

При оценке эффективности механизма банкротства муниципалитетов в США специалисты [10, 14, 15] выделяют следующие плюсы.

1. Автоматическая приостановка сбора средств против муниципальных образований и их имущества. Подобная возможность «заморозить» операции, платежи и требования кредиторов позволяет лицам, принимающим решения, досконально пересмотреть муниципальные бюджеты.

2. Возможность корректировки обязательств. В плане по восстановлению платежеспособности муниципалитета может быть предусмотрено сокращение невыплаченных требований кредиторов и (или) их расширение и реструктуризация. В законодательстве США существуют ограничения в отношении того, как подобные корректировки могут быть сделаны. Тем не менее, если нет возможности полностью выполнить все обязательства, подобный план позволяет муниципалитету обеспечить свою долгосрочную финансовую стабильность с помощью отсрочки и (или) сокращения прошлых обязательств.

3. Получение муниципалитетом судебного подтверждения плана реструктуризации долга без согласия всех его кредиторов. Пока план является «справедливым и беспристрастным», и один класс кредиторов принимает его, суд по делам о банкротстве имеет полномочия принудить всех кредиторов принять его.

4. Сохранение муниципальными образованиями существенных полномочий для управления во время рассмотрения дела о банкротстве. В ходе применения данной процедуры муниципалитет может продолжать взимать налоги и брать дополнительные займы в качестве административных расходов. Способность города к управлению сохраняется тем, что процесс банкротства не ориентирован на ликвидацию муниципальных активов, то есть суд по делам о банкротстве не может заставить муниципалитет продавать полицейские, пожарные машины или больницы и школы для оплаты своих обязательств. Кроме того, согласно главе 9 Кодекса Банкротств суд имеет крайне низкие полномочия по контролю процесса управления муниципальными операциями. В России временная финансовая администрация также не ограничивает управление муниципалитетами и не предполагает реализацию имущества, необходимого для нормального функционирования муниципального образования.

По нашему мнению, наиболее значимый момент процедуры муниципального банкротства в США, который в настоящее время является наиболее перспективным для применения в российской практике, – корректировка обязательств и возможность утверждения плана восстановления платежеспособности без согласия некоторых кредиторов. Сейчас план восстановления платежеспособности в России должен гарантировать полное погашение долговых обязательств МО, но можно также предусмотреть особые случаи, когда обязательства будут сокращены в соответствии с планом, что предусмотрено законодательством США. С этим непосредственно связано и введение возможности принятия плана восстановления платежеспособности без согласия всех кредиторов, чтобы у муниципалитета была возможность решить свои финансовые трудности.

ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ВВЕДЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО БАНКРОТСТВА

В качестве основных недостатков банкротства муниципальных образований следует указать:

1. Автоматическое снижение кредитного рейтинга и инвестиционной привлекательности муниципального образования и повышенное внимания со стороны своих кредиторов и рейтинговых агентств на рынках капитала. Причем рейтинг может сохраняться на низком уровне в течение достаточно продолжительного периода времени, что, соответственно, не облегчает выход из кризисной ситуации и тормозит развитие без того проблемной территории. Одна из важнейших вещей, которые муниципалитет может сделать, чтобы восстановить свои кредитные рейтинги, – своевременно и прозрачно предоставлять информацию о своем финансовом состоянии на рынках капитала и в рейтинговых агентствах. Внедрение практики предоставления достоверной информации, даже если это неблагоприятная информация, является абсолютной необходимостью, если муниципалитет рассчитывает выйти из банкротства и получить перспективы дальнейшего развития [15].

2. Подрыв репутации муниципалитета, в результате чего снижается доверие налогоплательщиков, возникают трудности в трудовых и межправительственных отношениях. Сокращение некоторых расходов (таких, как заработная плата работникам, финансируемая из городского бюджета, или расходов на благоустройство территорий) может также отрицательно влиять на уровень жизни населения и на его численность.

3. Для действующих руководителей муниципальных образований их банкротство может также угрожать усилением оппозиции и потерей контроля над муниципалитетом [10].

4. Наличие дополнительных издержек по реализации процедуры, которые при финансовой несостоятельности муниципалитетов только ухудшают сложившуюся финансовую ситуацию.

Большинство вышеперечисленных проблем, сопровождающих процесс реализации механизма банкротства в США, возникают и в ходе процедуры введения временной финансовой администрации в России. Фактически, это объясняет, почему временная финансовая администрация является крайней мерой, к которой власти стараются не прибегать на практике. Зачастую муниципалитеты не спешат объявлять себя банкротами или вводить временную финансовую администрацию, так как опасаются отрицательных последствий принятия подобного решения, которое хоть и позволяет решить локальную финансовую проблему конкретного муниципалитета, в то же время может иметь долгосрочные отрицательные последствия, так как бизнес и граждане будут просто не заинтересованы находиться в проблемном муниципальном образовании и по возможности выберут другое, более привлекательное место. В связи с этим проблема бюджетно-финансовой несостоятельности муниципалитетов в России в основном решается путем реструктуризации долгов и финансовой помощи от вышестоящих бюджетов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы.

1. Высокая социальная роль муниципальных образований обуславливает необходимость обеспечения ситуации, когда проблемы в их финансовом состоянии не должны оказывать влияние на выполнение обязанностей органов местного самоуправления по отношению к населению.

2. В настоящее время при решении проблемы по урегулированию финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований в Российской Федерации наиболее часто используется такой финансовый инструмент антикризисного управления, как субсидирование из вышестоящих бюджетов, в качестве крайней меры вводится временная финансовая администрация.

3. Анализ зарубежного опыта показал, что для восстановления финансовой состоятельности муниципального образования целесообразно использовать не только корректировку доходных и расходных статей муниципального бюджета, а также заимствований и обеспечение возможностей по обслуживанию долга, но и применять такие превентивные меры, как ограничение объемов краткосрочных заимствований муниципальных образований и обязательное получение разрешения от вышестоящих органов власти на осуществление заимствований.

4. Выявленное сходство процедур введения временной финансовой администрации в муниципальных образованиях РФ и банкротства муниципалитетов в США, состоящее в том, что оба механизма являются крайней мерой по восстановлению платежеспособности МО, а также влекут долгосрочные отрицательные последствия, позволило сформулировать ряд предложений по совершенствованию процесса введения и реализации процедуры временной финансовой администрации в муниципальных образованиях:

- предусмотреть случаи, когда план восстановления платежеспособности может предполагать сокращение долговых обязательств МО и, соответственно, может быть принят без согласия всех кредиторов;
- привлекать временную финансовую администрацию не в лице органов государственной власти, как это прописано сейчас в законодательстве (и это вызывает ряд вопросов у критиков, в частности, какое место данный орган должен занимать в системе органов исполнительной власти различных уровней), а в качестве независимых экспертов, которыми могут быть арбитражные управляющие [11]. Арбитражный управляющий ввиду своей специальности и установленных в законодательстве требований к представителю данной профессии более компетентен при осуществлении действий по восстановлению платежеспособности, носящих преимущественно финансовый характер;
- назначить группу из депутатов законодательного органа субъекта РФ или же представительного органа муниципального образования для проверки правомерности действий исполнительного органа власти и его должностных лиц, осуществлявших принятие решений по исполнению финансовых обязательств до и во время ухудшения финансового положения муниципального образования [11]. Данная мера поможет понять причину утраты платежеспособности МО, а также позволит обнаружить виновных и не допустить повторения кризисной ситуации в муниципальном образовании.

Представляется, что наряду с тщательной проработкой законодательной базы внесенные предложения позволят усовершенствовать работу института временной финансовой администрации, как одного из инструментов решения проблемы несостоятельности муниципалитетов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р (ред. от 13.05.2016) «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)».
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.02.2019).
3. Минфин России. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год // URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/# (дата обращения 11.02.2019)
4. Минфин России. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 01.01.2019 г. // URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt.# (дата обращения 10.02.2019)
5. *Афанасьева Е. Г., Долгих М. Г.* 2015. 02. 029. Банкротство публично-правовых образований: законодательство, судебная практика и доктринальные подходы (опыт США). (обзор) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. Реферативный журнал. 2015. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/2015-02-029-bankrotstvo-publichno-pravovyh-obrazovaniy-zakonodatelstvo-sudebnaya-praktika-i-doktrinalnye-podhody-opyt-ssha-obzor> (дата обращения: 17.11.2018).
6. *Гореликов К. А.* Анализ зарубежного опыта банкротства муниципальных образований // URL: www.ieau.ru/nauka-v-ieau/nauchnye-trudy-ieau/finansovye-problemy-ozdorovleniya-ekonomiki-gosudarstva-i-predpriyatij-v-rynochnyh-usloviyah/analiz-zarubezhnogo-opyta-bankrotstva-municipalnyh-obrazovaniy/#_ftn1 (дата обращения 06.01.2019)
7. *Морозова Н. И.* Антикризисное управление и институт банкротства на муниципальном уровне в России: миф или реальность // Экономика устойчивого развития. 2015. № 3 (23) – стр. 333-336
8. *Орлова Е. В.* Исследование зарубежного опыта управления финансово-бюджетной несостоятельностью муниципальных образований // Вестник ГУУ. 2017. № 7-8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-zarubezhnogo-opyta-upravleniya-finansovo-byudzhethnoy-nesostoyatelnostyu-munitsipalnyh-obrazovaniy> (дата обращения: 14.11.2018).
9. *Орлова Е. В.* Факторы и причины финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований в современных условиях // Вестник ГУУ. 2018. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/factory-i-prichiny-finansovo-byudzhethnoy-nesostoyatelnosti-munitsipalnyh-obrazovaniy-v-sovremennyh-usloviyah> (дата обращения: 13.11.2018).
10. *Тарасов В. А.* Несостоятельность (банкротство) муниципальных образований: опыт США и предложения для России // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2011. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nesostoyatelnost-bankrotstvo-munitsipalnyh-obrazovaniy-opyt-ssha-i-predlozheniya-dlya-rossii> (дата обращения: 12.11.2018).
11. *Трофимова Г. А.* Институт временной финансовой администрации: проблемы реализации // Финансовое право и управление. 2014. № 2 (4) – стр. 4-11 URL: http://www.nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=31172 (дата обращения: 18.11.2018).
12. *Фролов И. В.* Анализ положений гл. 19.1 Бюджетного кодекса РФ в части наделения административно-территориального образования способностью быть несостоятельным // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции. Редакторы: М. М. Журавлев, А. М. Барнашов, С. С. Кузнецов. 2017, стр. 130-131
13. Судебные и нормативные акты РФ // URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 15.12.2018)
14. Мк.Ру Улан-Удэ В Бурятии обанкроченному городскому поселению приставили главу временной финансовой администрации // <https://ulan.mk.ru/articles/2018/02/14/v-buryatii-obankrochennomu-gorodskomu-poseleniyu-pristavili-glavu-vremennoy-finansovoy-administracii.html> (дата обращения 11.02.2019)
15. *John H. Knox, Marc A. Levinson* Municipal Bankruptcy: Avoiding and Using Chapter 9 in Times of Fiscal Stress – Orrick, Herrington & Sutcliffe LLP – 2009.
16. *Roni A. Elias* A Lesson from Detroit: Ways to make municipal bankruptcy more rare and less painful // The Federal Lawyer. May 2017. URL: http://www.fedbar.org/Resources_1/Federal-Lawyer-Magazine/2017/May/Features/A-Lesson-from-Detroit-Ways-to-Make-Municipal-Bankruptcy-More-Rare-and-Less-Painful.aspx?FT=.pdf (дата обращения: 18.11.2018)
17. Chapter 9 Municipal Bankruptcy Statistics: Use by Number, Type and Year // URL: <https://muninetguide.com/municipal-bankruptcy-statistics/> (дата обращения: 18.11.2018)