

Роль туризма в модернизации экономики российских регионов: Сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. 8–10 июня 2010г. Петрозаводск, Кондопога / Отв. рел. А.И. Шишкин, Т.А. Кодолова. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2010. – 352 с.

Сачук Т.В. Территориальный маркетинг.-СПб.:Питер,2009.

Социальный и человеческий капитал как основа инновационного развития местных сообществ: тезисы докладов Всероссийской научной конференции молодых ученых 6–9 октября 2010 г., Краснодар, Кубанский гос. Ун-т, 2010. – 268 с.

*Тарасов Владимир Александрович,
Коваль Александр Владимирович*

РАЗРАБОТКА МЕХАНИЗМОВ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Современное состояние исследования проблем антикризисного управления экономическими системами в РФ можно охарактеризовать как период становления, поскольку ни теоретически, ни, тем более, юридически, он еще не оформлен. Необходимо помнить, что самостоятельность муниципальных образований (далее – МО) неотчуждаема. Проанализировав зарубежный опыт, нельзя не обратить внимание на тот факт, что банкротства МО это скорее исключение, чем правило. Во многих странах федеральные процедуры банкротства сопровождаются достаточно жестким соблюдением прав МО и направлены на максимальное сохранение независимости МО в части оказания услуг населению, а в некоторых из них, например, США на субфедеральные бюджеты ложится бремя банкротства муниципальных^{1 2}. Ничего подобного в российской практике не существует и, по нашему мнению, этот

¹ Тарасов В.А. Финансовая несостоятельность и антикризисное управление муниципальными образованиями. Зарубежный опыт// Муниципальная власть. 2007. № 1.

² Тарасов В.А., Коваль А.В. Банкротство муниципальных образований: анализ зарубежного опыта и российской ситуации. В кн.: Наука и эпоха: монография. Книга 2 – Воронеж: ВГПУ, 2010 стр. 68–168.

пробел следует заполнить. На кафедре государственного и муниципального управления Куб ГУ разработана концепция антикризисного управления муниципальными образованиями (рисунок 1)^{1 2}. В рамках этой концепции предусматривалась процедура реструктуризации задолженностей МО с участием специально создаваемого Агентства по реструктуризации долговых обязательств МО³, однако, алгоритмы реструктуризации долгов проработаны не были. Необходимо также отметить, что на стадии разработки концепции не ставилась задача определения источника средств для реструктуризации текущей задолженности МО. Тем не менее, данный вопрос является ключевым и требует продуманного подхода. Какие варианты могут быть?

Первый вариант

На уровне Федерального округа создается некоммерческий фонд, наделяемый целевым капиталом, который формируется из ежегодных отчислений из бюджетов всех уровней.

Прибыль фонда используются для выкупа муниципальных облигаций, выпускаемых для реструктуризации задолженности МО. Причем, данная мера должна применяться в случае, когда финансовое состояние муниципалитета попадает под стадию наблюдения и финансового оздоровления (рисунок 2). В случае с введением внешнего финансового управления и банкротством эта мера малоэффективна, так как выпускаемые облигации будут практически неликвидны, а сумма задолженности МО слишком велика.

¹ Тарасов В.А. Финансовая несостоятельность муниципальных образований: основные алгоритмы. Человек Сообщество Управление. Научно-информационный журнал. Приложение 2006 «Развитие местных сообществ: теория и практика» ISSN 179-5629 \ Краснодар, 2006, стр. 63–73.

² Тарасов В.А., Коваль А.В. Финансовая несостоятельность муниципальных образований: концепция для России. Экономика современного общества: актуальные вопросы антикризисного развития: Материалы международной научно-практической конференции (27.04.2010) – ч.3./Отв. ред. Л.А.Тягунова – Саратов: ИЦ НАУКА, 2010, 351с.

³ Тарасов В.А., Атамась Е.В., Глушко А.О. Финансовая несостоятельность и антикризисное управление муниципальными образованиями. Правовое регулирование статуса несостоятельных муниципальных образований в РФ // Муниципальная власть. 2007. № 2.

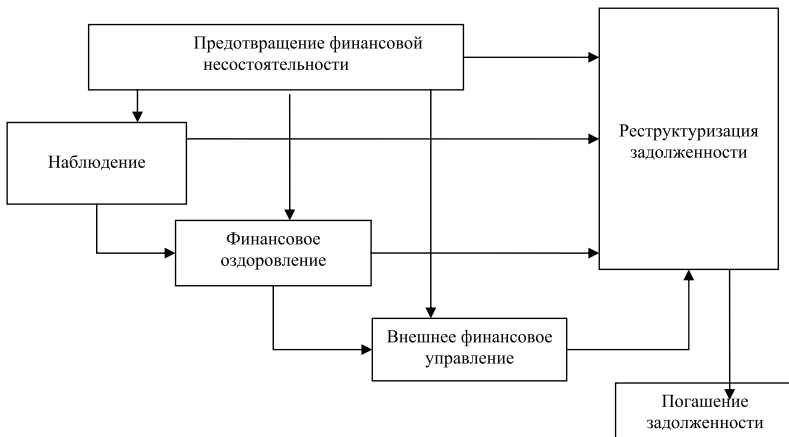


Рис. 1. Процедуры финансовой несостоятельности муниципальных образований

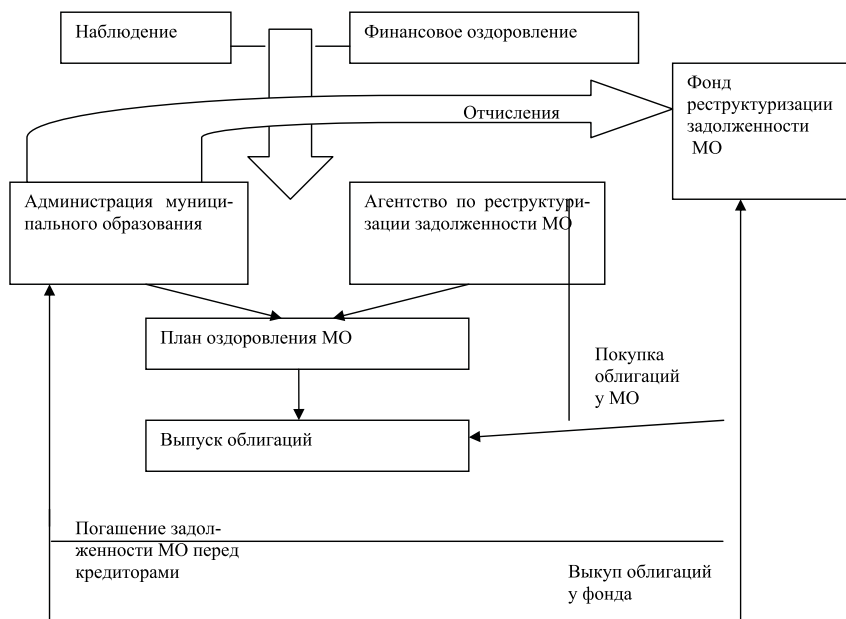


Рис. 2. Создание регионального некоммерческого фонда

Одним из сложных моментов этого варианта, является создание эмиссионного фонда. По Российскому законодательству любые процедуры должны проходить на конкурсной основе. Следовательно, фонд, должен попадать под определение единственного источника либо необходимо вносить изменения в бюджетный кодекс. В случае единственного источника могут возникнуть проблемы с антимонопольной службой. Но и плюсов так же не мало.

Выпуск облигаций МО позволяет оздоровить экономику и оптимизировать структуру долга. Преимущества облигаций перед банковским кредитом заключаются в более низких ставках за счет рыночного ценообразования и более длинных сроках обращения, а так же большей гибкости в управлении муниципальным долгом. Необходимо отметить, что эксклюзивный выкуп облигаций фондом позволяет устанавливать предельно минимальную доходность этих облигаций (единственный «нерыночный» момент в этой схеме).

Бюджетный кодекс ограничивает сумму займа следующими показателями:

- объем долга не должен превышать объема доходов бюджета муниципального образования без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней;
- объем расходов на обслуживание муниципального долга не должен превышать 15% расходов бюджета;
- предельный объём средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета, не должен превышать 10% доходов бюджета без учета финансовой помощи.

Учитывая специальный характер данной антикризисной процедуры, приведенные выше положения БК РФ требуют пересмотра (в порядке исключения).

Погашение основной суммы долга может производиться одновременно в конце срока обращения или поэтапно (амортизация долга). При необходимости (например, при принятии решения о рефинансировании) эмитент может сократить объем собственного долга, выкупив на рынке все свои облигации или их часть. Впоследствии облигации снова могут быть пущены в свободное обращение путем продажи на рынке.

Погашение облигаций происходит в соответствии с планом реструктуризации задолженности, разработанным в соответствии с

вышепоказанными процедурами оздоровления или внешнего финансового управления. МО постепенно производит выкуп своих облигаций у Фонда.

Облигациям МО свойственна низкая ликвидность, поскольку объемы заимствований обычно незначительны.

При достаточности собственной прибыли Фонда, получаемой от размещения целевого капитала, Фонд может просто выкупать антикризисные облигации МО. Однако, можно предусмотреть возможность секьютизации выкупленных облигаций МО через выпуск соответствующих облигаций Фонда.

Минусы данного алгоритма традиционные для России:

- отсутствие специалистов;
- слабо используемые возможности фондового рынка;
- низкая доходность облигаций;
- высокий риск отрицательной доходности и трудности ее компенсации;
- а не с провалов ли деривативов начался нынешний кризис?..

Второй вариант

Страхование неплатежеспособности муниципального образования обязательное и ежегодное. Следует определить, от чего страховать? Например, может применяться франшиза, исключая из перечня страховых случаев процессы наблюдения и оздоровления. На стадии наблюдения вообще не идет речь о неплатежеспособности – есть только признаки. На стадии оздоровления еще можно обойтись вполне рыночными мерами (См. первый вариант) и избежать неплатежеспособности. Таким образом, остается только крайний вариант, покрываемый страховкой – наступление неплатежеспособности, требующей введения режима внешнего финансового управления, причем, наступление страхового случая устанавливает суд. Положительная черта данного варианта – реструктуризация и режим внешнего финансового управления продлятся не долго, поскольку всё время, которое необходимо – это время на принятие решения судом, установления действительной суммы задолженности, получения страховой суммы и погашение задолженности (рисунок3).

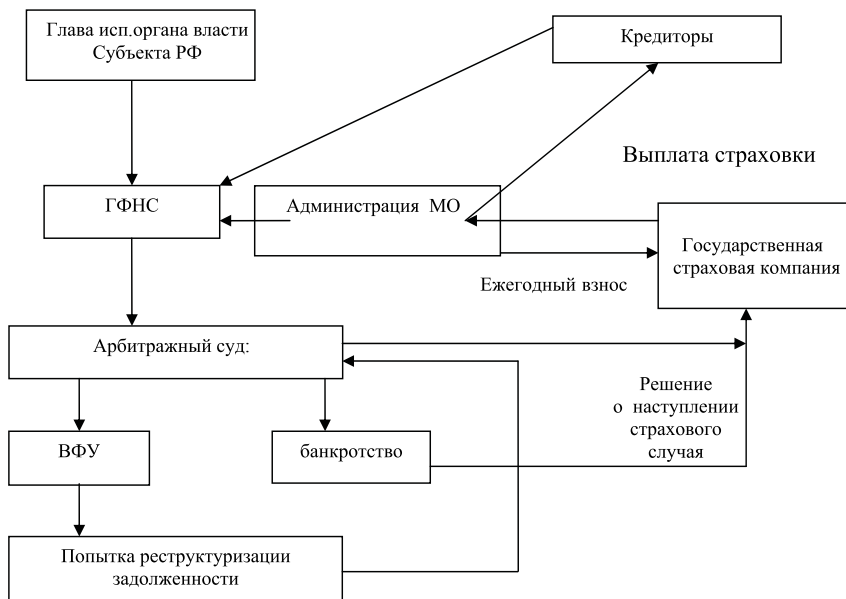


Рис. 3. Схема погашения задолженности страховой компанией

Минусы алгоритма заключаются в том, что очень сложно определить какую сумму ежегодно должно отчислять МО страховой компании. Статистические данные отсутствуют, в связи с чем проведение актуарных расчетов практически невозможно. Сумма должна быть не обременительна для бюджета МО, но и покрывать убытки страховой компании при наступлении страхового случая.

По нашему мнению, сумму страховки проще всего рассчитать как процентное отношение от общего объема расходов бюджета МО, за исключением расходов на осуществление переданных государственных полномочий. Это будет базовая ставка. Далее необходимо учесть дефицитный или профицитный бюджет у МО. При профиците коэффициент сделать меньше и поощрять многолетнюю положительную динамику. Чем больше и дольше профицит, тем меньше коэффициент. При дефицитном бюджете коэффициент соответственно больше, но он уменьшается с уменьшением дефицита.

Минусом данного варианта может быть нежелание страховщиков страховать МО, либо будут задержки с выплатами при наступ-

лении страхового случая, как это сейчас происходит с ОСАГО. С другой стороны, не исключена коррупция и сговор со стороны МО и страховщика. Так же страховая компания должна быть очень надежной, ведь при страховке МО от банкротства речь идет не о тысячах, а о десятках и сотнях миллионов рублей. В связи с этим, нам видится возможным определение пула страховых компаний, которым будет разрешено страховать риск муниципального банкротства, на уровне решения федерального правительства.

Так же как и в первом варианте, необходимо проведение конкурсных процедур при выборе страховой компании, однако, возможен вариант, когда государство определяет несколько компаний, надежность которых не вызывает опасений (как в случае с пенсионным фондом). Ведь в случае разорения страховой компании государство вынуждено будет само выступить гарантом, слишком широк резонанс. Можно рассмотреть и наиболее простой и, вероятно весьма эффективный вариант, когда страховщиком выступит федеральный бюджет (учитывая, что «львиная» доля доходов поступает именно в него). Конечно, в данном случае вспоминается венгерский опыт возникновения массовых задолженностей МО, поэтому необходимо четкое прописывание процедуры, во избежание злоупотреблений со стороны МО.

Третий вариант

Самый простой вариант. Говоря о необходимости что-то делать с МО, у которых бюджетная обеспеченность стремится к нулю (а таких – большинство), становится виден следующий алгоритм (рисунок 4.).

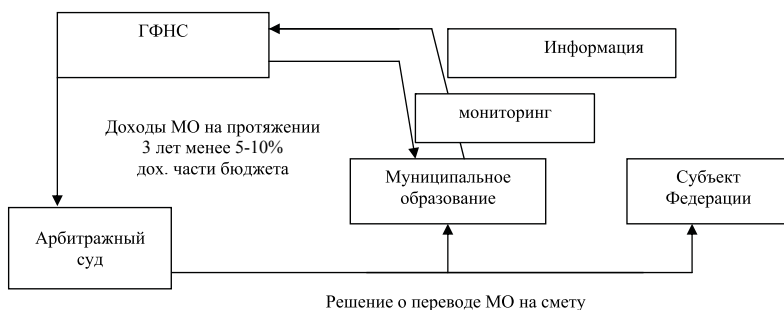


Рис. 4. Переход на сметное финансирование

Если МО в течение 3 лет подряд за счет собственных доходов не может сформировать более 5–10% доходной части бюджета, то оно (конечно же, через решение суда – основание легитимности решения) лишается права иметь собственный бюджет и далее существует в пределах сметы, утвержденной и финансируемой из бюджета Субъекта РФ, куда и поступают бывшие собственные доходы бюджета МО, учет которых ведется отдельной строкой (рисунок 4).

Возможен и обратный вариант (рисунок 5.) – если в течение 3 лет собственные доходы превышают 50–60% барьер – право формировать собственный бюджет возвращается (для симметрии и легитимности – по решению суда).

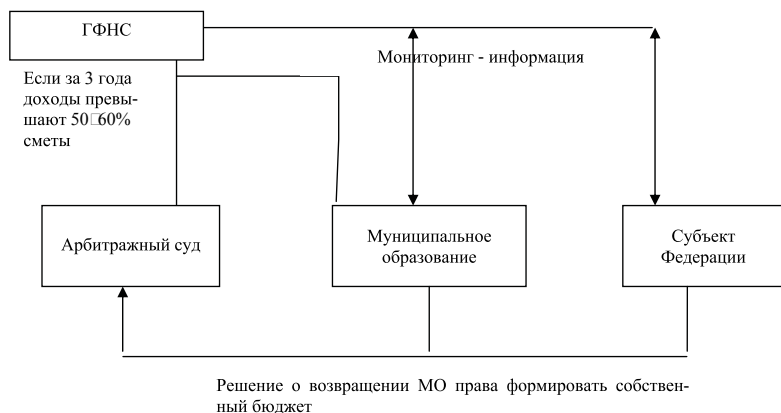


Рис. 5. Возврат МО к формированию собственного бюджета

Этот алгоритм заимствован из американской практики, где существуют так называемые «unincorporated city». Но из американского аналога мы исключили тот факт, что в «unincorporated city» местную власть вообще не выбирают, а присылают «доверенное лицо» от правительства графства или штата. Мы, в России, пожалуй, на это пойти не можем – с таким трудом проведенную муниципализацию отменять не стоит.

Есть ли в этом варианте положительные моменты? Конечно, есть. Тонны бумаги, сотни банковских транзакций и невероятное количество человеко-часов уходит на проведение «выравнивания», затем на дотации, затем на договора о передаче бюджет-

ных обязательств и т.д. и т.п. А потом еще нужно осуществить контроль и найти концы... Еще одна положительная черта – огромное количество МО перестанут попадать под действие первых двух алгоритмов. Оставшиеся же будут действовать намного более разумно.

По нашему мнению, первый вариант необходимо применять, когда кризис только назревает или на его начальных стадиях. Условием успешного выпуска облигаций, их продвижения на рынке, а также последующего их выкупа МО является его платежеспособность. В данном случае облигации являются удачной заменой кредитам, процентные ставки по которым слишком высоки.

На стадии оздоровления, так же может применяться выпуск облигаций, вместе с другими мерами. Для оказания помощи в разработке плана реструктуризации и необходимо Агентство.

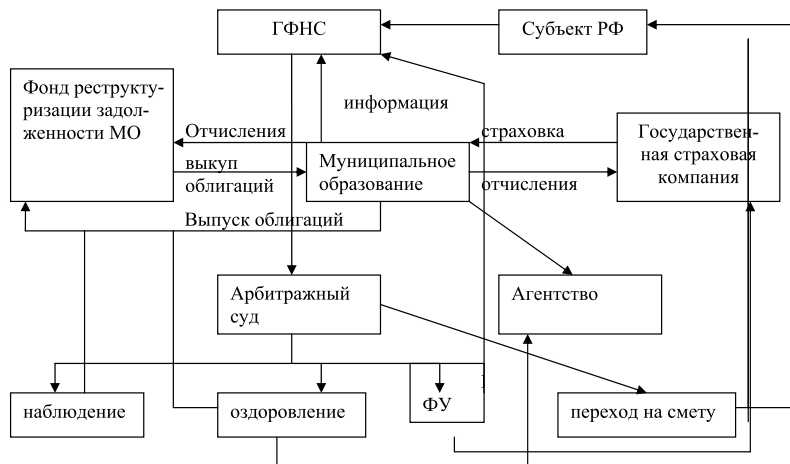


Рис. 6. Процедуры реструктуризации задолженности МО

Если все-таки финансовое состояние МО ухудшается и необходимо введение внешнего финансового управления, то после проведения ряда реанимационных мероприятий, если долги и собственные доходы МО достигают критического уровня, необ-

ходимо принять решение о наступлении страхового случая и выплате страховки. Такое решение должно быть принято арбитражным судом. Внешний управляющий предоставляет заключение в ГФНС, которая в свою очередь передает документы в арбитражный суд, а суд выносит решение о выплате МО страховки (второй вариант).

В дальнейшем, если платежеспособность МО не восстанавливается, уровень его доходов меньше предельной нормы, то переходим к третьему варианту – на сметное финансирование. Третий вариант, так же может и должен быть использован вне зависимости от первых двух, на подготовительном этапе введения в действие антикризисного пакета законодательных актов, поскольку уже сегодня можно легко найти сотни МО, не разу не собравших собственных доходов более 5% от величины расходной части бюджета.

Литература

Тарасов В.А. Финансовая несостоятельность и антикризисное управление муниципальными образованиями. Зарубежный опыт// Муниципальная власть. 2007. № 1

Тарасов В.А. Финансовая несостоятельность муниципальных образований: основные алгоритмы. Человек Сообщество Управление. Научно-информационный журнал. Приложение 2006 «Развитие местных сообществ: теория и практика» ISSN 179–5629 \ Краснодар, 2006, стр 63–73

Тарасов В.А., Коваль А.В. Банкротство муниципальных образований: анализ зарубежного опыта и российской ситуации. В кн.: Наука и эпоха: монография. Книга 2 – Воронеж: ВГПУ, 2010 стр 68–168

Тарасов В.А., Коваль А.В. Финансовая несостоятельность муниципальных образований: концепция для России. Экономика современного общества: актуальные вопросы антикризисного развития: Материалы международной научно-практической конференции (27.04.2010) – ч.3./Отв.ред. Л.А.Тягунова – Саратов: ИЦ НАУКА, 2010, 351с

Тарасов В.А., Атамась Е.В., Глушко А.О. Финансовая несостоятельность и антикризисное управление муниципальными образованиями. Правовое регулирование статуса несостоятельных муниципальных образований в РФ // Муниципальная власть. 2007. № 2