

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Наталія Никитченко

докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри господарського права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України
(Ірпінь, Україна)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9545-1434>
revyuk@ukr.net

Сергій Донков

аспірант кафедри господарського права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України,
радник юридичної фірми "Евріс",
арбітражний керуючий
(Ірпінь, Україна)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1909-0379>
svdonkov11@gmail.com



УДК 347.736

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУР БАНКРУТСТВА ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

АНОТАЦІЯ. Стаття присвячена аналізу правових норм, що регулюють процедури банкрутства суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також виявленню колізійних норм у чинному законодавстві України про банкрутство та приватизацію. Зокрема, Урядом оголошено реалізацію програми приватизації. Близько 960 державних підприємств передано Фонду державного майна України для приватизації. Постановка проблеми, проаналізованої авторами статті, полягає у тому, що переважна більшість цих підприємств має велику заборгованість перед кредиторами. Така ситуація породжує низку конфліктів у застосуванні на практиці різних нормативно-правових актів, які так чи інакше торкаються сфери банкрутства.

Мета статті полягає у дослідженні проблеми правового регулювання банкрутства об'єктів державної власності.

Основні результати полягають у рекомендації щодо недоцільності встановлення надмірних обмежень і мораторіїв на застосування процедур банкрутства відносно підприємств державного сектору управління. Зазначена практика адміністративно-правового регулювання господарсько-правових відносин, як правило, має небажані

економічні наслідки. Такі обмеження призведуть до негативного економічного ефекту як для підприємств державного сектору, зокрема, так і для економіки загалом, що позначиться на міжнародних рейтингах інвестиційної привабливості України.

У результаті дослідження можна зробити висновки про необхідність удосконалення механізмів практики застосування законодавчих норм, що регулюють процедури банкрутства відносно підприємств із часткою державної власності понад 50 %. Таке вдосконалення можливе через активізацію взаємодії між органами державного управління, судової влади та суб'єктами професійного громадського суспільства, зокрема, з професійними саморегульованими організаціями арбітражних керуючих України з метою уніфікації практики застосування, вирішення колізійних питань та підвищення ефективності реалізації процедур банкрутства.

Ключові слова: заборгованість; банкрутство; неплатоспроможність; приватизація; державне підприємство; мораторій; план санації; арбітражний керуючий.

Кабінет Міністрів України оголосив реалізацію програми приватизації. Близько 960 державних підприємств передано Фонду державного майна України для приватизації¹. Переважна більшість цих підприємств має велику заборгованість перед кредиторами. Така ситуація породжує низку конфліктів у застосуванні на практиці різних нормативно-правових актів, які так чи інакше торкаються сфери банкрутства.

Мета дослідження полягає у вивченні проблеми правового регулювання банкрутства об'єктів державної власності.

Законодавство про неспроможність (банкрутство), що відповідає світовим стандартам, працює в Україні з 2000 р., із набуттям чинності Закону України “Про банкрутство” в редакції Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом”². Цей Закон був розроблений з урахуванням Типового закону ЮНСІТРАЛ “Про транскордонну неспроможність”³. Останній розроблений у формі модельного закону, що рекомендує країнам брати його за основу та імплементувати у своє законодавство з урахуванням національних потреб.

Обрана модель національного законодавства про неспроможність у досить важкий для України економічний період мала продебіторську спрямованість, тобто таку, що захищає боржника та дає йому можливість протягом досить тривалого періоду уникати обов'язку розрахунку з кредиторами. Вибір такої моделі був спричинений, з одного боку, необхідністю захистити об'єкти державної власності від ринкового перерозподілу в обхід приватизаційних процедур, а з другого – намаган-

¹ ‘Уряд передав рекордний 431 державний об'єкт на приватизацію та 4 великі об'єкти’ (Урядовий портал, 03.03.2020) <<https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-peredav-rekordni-431-derzhavnij-obyekt-na-privatizaciyu-ta-4-veliki-obyekti>> (дата звернення: 28.04.2020).

² Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 18 жовтня 2018 р. № 2597-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12>> (дата звернення: 28.04.2020).

³ Типовий закон ЮНСІТРАЛ про транскордонну неспроможність від 30 травня 1997 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_877> (дата звернення: 28.04.2020).

ням найбільших бізнес-лобістів, представлених у складі Верховної Ради України того часу отримати законодавчий механізм, який дає змогу не сплачувати основних зобов'язань і відповідних штрафних санкцій за банківськими кредитами, що залучалися у великий бізнес.

Безперечно, застосування продебіторського законодавства про банкрутство в умовах кризи нерозрахунків і невиконання суб'єктами ринку судових рішень зі стягнення грошових зобов'язань призвело до затягування процедур банкрутства у часі та до низької ефективності погашення кредиторських вимог. У результаті Україна опинилася на 146-му місці зі 190 позицій у рейтингу легкості ведення бізнесу *Doing Business-2020*, який щорічно публікує Світовий банк, у сегменті вирішенні питань неплатоспроможності (у загальному рейтингу Україна займає 64-ту позицію)⁴.

У 2019 р. законодавство України було докорінно реформовано за безпосередньої участі експертів групи Світового банку та Міжнародного валютного фонду. Кодекс України з процедур банкрутства (далі – КУзПБ)⁵ набув чинності 21 жовтня 2019 р. Макроекономічна мета КУзПБ – це покращити економічне становище України, створити передумови інвестиційної привабливості для вітчизняних та іноземних інвесторів. Адже інвестувати в країну, в якій законодавство дає змогу не розраховуватися за своїми господарськими зобов'язаннями недоцільно.

Тобто однією із ключових завдань КУзПБ із кінця 2019 р. – це створення реальних передумов для підвищення позиції в індикаторі “Вирішення питань неплатоспроможності” у рейтингу 2021 р. Для реалізації цього завдання необхідно: 1) підвищити ефективність розрахунків боржників із кредиторами (сьогодні задовольняється менше, ніж 10 % від загального обсягу кредиторських вимог); 2) забезпечити доступність ініціювання процедур банкрутства для учасників ринку; 3) скоротити тривалість судових процедур банкрутства; 4) посилити правовий статус кредиторів, зокрема й забезпечених; 5) із метою захисту прав і законних інтересів добросовісних суб'єктів господарювання удосконалити правовий механізм позбавлення від боргових зобов'язань; 6) створити прозорий механізм продажу активів боржника тощо.

Основна філософія КУзПБ – за боргами зобов'язані платити всі. Фактично відтворено давній постулат “*Pacta sunt servanda*” (договори повинні виконуватися). Головна спрямованість законодавства про банкрутство – це пропорційний розрахунок із кредиторами боржника. Про це свідчить суттєве змінення визначення боржника за ст. 1 КУзПБ: ‘Борж-

⁴ ‘Doing Business’ (Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України) <<https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=05376d6c-3772-4027-ac6f-73e33e2905a8&title=DoingBusiness2019>> (дата звернення: 28.04.2020).

⁵ Кодекс України з процедур банкрутства: Закон України від 21 жовтня 2019 р. № 2597-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19>> (дата звернення 28.04.2020).

ник – юридична особа або фізична особа, у тому числі фізична особа – підприємець, неспроможна виконати свої грошові зобов'язання, строк виконання яких настав⁶, на відміну від редакції Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” (далі – Закон про банкрутство), за якою:

Боржник – це юридична особа – суб'єкт підприємницької діяльності або фізична особа за зобов'язаннями, які виникли у фізичної особи у зв'язку зі здійсненням нею підприємницької діяльності, неспроможний виконати протягом трьох місяців свої грошові зобов'язання після настання встановленого строку їх виконання, які підтверджені судовим рішенням, що набрало законної сили, та постановою про відкриття виконавчого провадження, якщо інше не передбачено Законом⁷.

Таким чином, за КУзПБ боржником може бути будь-яка юридична або фізична особа, що прострочила фінансові зобов'язання, не тільки суб'єкт підприємництва, а й громадська організація, некомерційна структура, навіть юридична особа публічного права чи об'єкти державної власності, які досі не могли визнаватися банкрутами.

Безумовно, КУзПБ спрямований на зміну балансу інтересів сторін у процедурах банкрутства на користь кредиторів. Однак кардинальна зміна балансу на користь кредиторів несе ризик збільшення зловживань із їх боку у вигляді рейдерських захоплень та тіньового розподілу комерційної власності. Крім того, у групі ризику з'явилися підприємства державної і комунальної власності. Адже привласнення державної комунальної власності може відбуватися в обхід приватизаційних процесів. Державна влада, як законодавча, так і виконавча, має передбачити ці ризики та удосконалити процесуальні механізми захисту добропорядного бізнесу, а також посилити відповідальність за відповідні правопорушення.

Законодавство про неспроможність “співпрацює” з декількома суміжними галузевими блоками законодавства. Серед таких законодавство про працю, податкове законодавство, господарське та господарсько-процесуальне законодавство, блоки кримінального та корпоративного права. Це обумовлено, перш за все, введенням особливого процесуального статусу для боржника в процедурах банкрутства, що характеризується обмеженням правоздатності підприємства-боржника зі спеціальним режимом управління та розпорядження його майна. У практичному застосуванні цих норм виникає багато правових колізій і прогалин, наприклад, обмеження розпорядження майном боржника після відкриття

⁶ Кодекс України з процедур банкрутства (н 5).

⁷ Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом (н 2).

справи про банкрутство, спеціальні підстави визнання недійсними економічно не вигідних угод боржника, особливості звільнення працівників боржника у процедурах санації та ліквідації, особливості накладення і зняття арештів на майно боржника у кримінальному провадженні під час процедури банкрутства. Проте особливим правовим блоком, що конфліктує із нормами законодавства про неспроможність, – приватизаційне законодавство.

Законом України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом”, що діяв до введення в дію КУзПБ, передбачалися запобіжні заходи, відносно банкрутства підприємств – об’єктів державної власності: 1) заборона на застосування процедур банкрутства щодо казенних підприємств; 2) обмеження на застосування процедур санації та ліквідації державних компаній, включених до переліку об’єктів державної власності, що не підлягають приватизації; 3) погодження планів санацій та переліків ліквідаційних мас з органом, уповноваженим управляти державним майном.

Відповідно до вимог КУзПБ такі запобіжники скоротилися до мінімуму. Тепер відсутнє обмеження на застосування процедур санації та ліквідації щодо державних об’єктів, які були включені в переліку об’єктів, що не підлягають приватизації. Згодом Законом України “Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України ‘Про перелік об’єктів права державної власності, які не підлягають приватизації’” був скасований зазначений перелік. Відповідно до ч. 1 розділу 2 зазначеного нормативного акта також внесені зміни до ст. 96 КУзПБ “Особливості банкрутства державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків”. Водночас вказана норма була доповнена ч. 11 такого змісту: ‘Під час процедури санації державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 %, їх нерухоме майно може бути відчужене лише у випадках, передбачених планом санації’⁸. При цьому п. 4 ст. 2 КУзПБ встановлено, що ‘положення цього Кодексу не застосовується до юридичних осіб – казенних підприємств’⁹.

Відповідно до п. 5 ст. 12 Закону України “Про приватизацію державного і комунального майна”:

Справи про банкрутство боржників, якими є державні підприємства та/або господарські товариства, більше ніж 50 відсотків акцій (часток)

⁸ Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про перелік об’єктів права державної власності, що не підлягають приватизації”: Закон України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-20>> (дата звернення: 28.04.2020).

⁹ Кодекс України з процедур банкрутства: Закон України від 21 жовтня 2019 р. № 2597-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19>> (дата звернення 28.04.2020).

яких прямо чи опосередковано належать державі, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, не порушуються до її завершення. Проведення у справах про банкрутство таких підприємств/господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, підлягає припиненню, крім тих, що ліквідуються за рішенням власника¹⁰.

Таким чином, справи про банкрутство підприємств/господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про завершення приватизації, не можуть порушуватися протягом одного року з дня завершення приватизації з підстав, що виникли до завершення приватизації. А держава таким чином створює передумови із запобігання застосуванню процедур банкрутства та примусового виконання судових рішень відносно об'єктів державної власності, що призначені до приватизації.

Крім того, українським законодавцем введено низку заходів щодо застосування мораторію на примусове стягнення майна. Так, Законом України “Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу”¹¹ передбачено наявність Реєстру підприємств паливно-енергетичного комплексу, які беруть участь у процедурі погашення заборгованості на спеціальних умовах. Внесення підприємства паливно-енергетичного комплексу до Реєстру є підставою для повернення господарським судом без розгляду заяви про порушення провадження у справі про банкрутство. Зокрема, суддя господарського суду має повернути заяву про порушення справи про банкрутство, якщо підприємство паливно-енергетичного комплексу внесено до Реєстру.

Закон України “Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії”¹² передбачає зупинення виконавчого провадження щодо підприємств, що виробляють, транспортують і постачають теплову енергію, надають послуги з централізованого опалення та постачання гарячої води, підприємств централізованого водопостачання та водовідведення, що надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, послуги з постачання холодної води та послуги з водовідведення.

¹⁰ Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2269-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19>> (дата звернення: 28.04.2020).

¹¹ Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу: Закон України від 23 червня 2005 р. № 2711-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2711-15>> (дата звернення: 28.04.2020).

¹² Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії: Закон України від 3 листопада 2016 р. № 1730-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1730-19>> (дата звернення: 28.04.2020).

Закон України “Про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу – учасників Державного концерну ‘Укроборонпром’ та забезпечення їх стабільного розвитку”¹³ встановлює неможливість провадження у справі про банкрутство підприємств оборонно-промислового комплексу, внесених до переліку об’єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, за заявами юридичної особи держави-агресора та (або) держави-окупанта або юридичної особи з іноземними інвестиціями чи іноземного підприємства держави-агресора та (або) держави-окупанта.

Закон України “Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств” передбачає заборону примусового виконання рішень щодо стягнення заборгованості та заборону застосування процедур банкрутства:

Справи про банкрутство державних вугледобувних підприємств до 1 січня 2022 року не порушуються. Провадження у справах про банкрутство державних вугледобувних підприємств, порушені до дня набрання чинності цим Законом, підлягають припиненню, крім випадків, якщо ліквідація відбувається за рішенням власника¹⁴.

З огляду на викладене можна зробити висновок, що уникнення виконання майнових зобов’язань підприємствами державного сектору суттєво погіршує роль таких господарських суб’єктів у ринковому конкурентному середовищі та ще більше унеможлиблює їхній вихід із фінансової кризи. Зазначені фактори не збільшують приватизаційну цінність державних підприємств і державного майна, а навпаки, призводять до збитковості їхньої діяльності та суттєвого зниження капіталізації.

Відповідно до положень КУзПБ 20 листопада 2019 р. була створена саморегультивна організація арбітражних керуючих України – Національна Асоціація арбітражних керуючих України (далі – НААКУ). Нині НААКУ розробляє низку заходів і пропозицій до органів державного управління та приватизаційних органів стосовно аналітичної та методичної допомоги в операційній та фінансовій реструктуризації збиткових підприємств державного сектору. Такі заходи мають застосовуватися у подальшому як у межах відкритих судових процедур банкрутства, так і в форматі позасудових процедур, зокрема, досудової санації. Першим кроком у цьому напрямку стало укладення меморандуму про співпрацю між НААКУ

¹³ Про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу – учасників Державного концерну “Укроборонпром” та забезпечення їх стабільного розвитку: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5213-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5213-17>> (дата звернення: 28.04.2020).

¹⁴ Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств: Закон України від 13 квітня 2017 р. № 2021-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2021-19>> (дата звернення: 28.04.2020).

і Державним концерном “Укроборонпром”. У майбутньому планується співпраця з Фондом державного майна України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, в системі яких функціонують господарські державні підприємства.

Висновки. З огляду на викладене пропонуємо мінімізувати законодавчі обмеження та мораторії на застосування процедур банкрутства та виконавчого провадження як найбільш дієві правові чинники, що створюють систему виконання господарюючими суб'єктами судових рішень зі стягнення грошової заборгованості. Зазначені чинники забезпечують виконання принципу обов'язковості виконання судових рішень, передбаченого ст. 129¹ Конституції України¹⁵.

З метою захисту інтересів держави та підприємств державного сектору рекомендується посилити співпрацю органів державного управління з саморегулювальною організацією арбітражних керуючих України. Залучення професійного експертного співтовариства арбітражних керуючих до вирішення складних правових та економічних питань, що виникають у процесі діяльності та приватизації підприємств і товариств – об'єктів державного управління дасть змогу більш ефективно застосовувати процесуальні механізми захисту державних підприємств – боржників: досудова та судова санація, мораторій на погашення боргів конкурсних кредиторів, стягнення дебіторської заборгованості, повернення незаконно відчуженого майна, ефективна реалізація майна, що не задіяно в господарській діяльності, оптимізація кадрового складу підприємства та ін.

Зазначені заходи підвищать стан розрахунків між державними суб'єктами господарювання та їхніми контрагентами, підвищать інвестиційну та приватизаційну привабливість державних підприємств, збільшать доходи держави від приватизаційних процедур.

REFERENCES

Bibliography

Websites

1. ‘Uriad peredav rekordnyi 431 derzhavnyi ob'iekt na pryvatyzatsiiu ta 4 velyki ob'iekty’ [‘The Government Has Transferred a Record 431 State-Owned Facilities for Privatization and 4 Large Facilities’] (*Uriadovyi portal*, 03.03.2020) <<https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-peredav-rekordni-431-derzhavnij-obyekt-na-privatizaciyu-ta-4-veliki-obyekti>> (accessed: 28.04.2020) (in Ukrainian).

¹⁵ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>> (дата звернення: 28.04.2020).

Наталія Никитченко, Сергій Донков

2. 'Doing Business' (*Ministerstvo rozvytku ekonomiky, torhivli ta silskoho hospodarstva Ukrainy*) <<https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=05376d6c-3772-4027-ac6f-73e33e2905a8&title=DoingBusiness2019> (accessed: 28.04.2020) (in Ukrainian).

Nataliia Nykytchenko
Serhii Donkov

SPECIFIC FEATURES OF BANKRUPTCY PROCEEDINGS AGAINST STATE-OWNED PROPERTY

ABSTRACT. The article is focused on the analysis of legal provisions regulating bankruptcy proceedings against economic entities of the public sector of economy, and on finding out the conflict of law provisions in Ukraine's current legislation on bankruptcy and privatization. In particular, the Government has announced about implementation of the privatization program. About 960 State-owned enterprises were transferred to the State Property Fund for privatization. The essence of the issue analyzed by the authors of the article is that the vast majority of these enterprises have large debts to their creditors. This situation engenders a range of conflicts relating to practical application of various statutory regulations which in one way or another pertain to the domain of bankruptcy.

The purpose of the article is to investigate into legal regulation of bankruptcy of State-owned property.

The main results involve a recommendation that there is no reason in excessive restrictions and moratoriums on the application of bankruptcy proceedings against enterprises of the public administration sector. As a rule, this practice of regulating economic-law relations under administrative law entails undesirable economic consequences. Such restrictions will evoke a negative economic effect for public sector enterprises as well as for the economy in general, and this will backfire on the international ratings of Ukraine's investment attractiveness.

Based on this study, it may be concluded that there is a need for improving the mechanisms of practical application of legal provisions regulating bankruptcy proceedings against enterprises with the State-owned share over 50%. Such improvement is possible via activation of the interaction between public administration bodies, bodies of the judiciary and professional civil society actors, in particular, Ukrainian professional self-regulating organizations of trustees in bankruptcy, with a view to unifying the practice of application, resolving conflict of law issues and enhancing the efficiency of bankruptcy proceedings.

KEYWORDS: debt; bankruptcy; insolvency; privatization; State-owned enterprise; moratorium; restructuring plan; trustee in bankruptcy.