

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.5:336.279

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-14>

І. В. Булижин
арбітражний керуючий

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕДУРИ БАНКРУТСТВА ДЕРЖАВНИХ І КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Статтю присвячено правовому забезпеченню процедури банкрутства державних і приватних до них у правовому регулюванні підприємств і проблемам судового імунітету від банкрутства підприємств комунальної власності. Проаналізовано основні засади впровадження нової державної політики власності щодо суб'єктів господарювання, не відображених у Кодексі України з процедур банкрутства. Автором запропоновано концепцію правового забезпечення процедури банкрутства державних і комунальних підприємств як цілісну систему правового регулювання процедури банкрутства, яка охоплює як судові процедури, що застосовуються щодо боржника, так і заходи щодо запобігання банкрутству боржника – юридичної особи та позасудові процедури, а також особливий порядок здійснення господарської діяльності під час розпорядження майном і санації боржника, і складається з таких елементів: 1) правового статусу боржника за критерієм стратегічного значення для економіки держави або регіону, залежно від якого визначаються застосовані до нього судові процедури; 2) спеціального режиму господарювання державних і комунальних підприємств; 3) окремих правових засобів, що використовуються у судових процедурах, які застосовуються до боржника.

Особливу увагу у роботі приділено обґрунтуванню пропозиції щодо необхідності зміни підходу до регулювання проваджень у справах про банкрутство державних і комунальних підприємств, що має ґрунтуватися на єдиних засадах за критерієм стратегічного значення конкретного підприємства для економіки держави, територіальної громади або для їх населення. Розроблено пропозиції удосконалення вітчизняного законодавства з метою уникнення затягування у часі провадження справ про банкрутство, зокрема впровадження у вітчизняне законодавство про банкрутство принципу мовчазної згоди для отримання висновку про погодження або відмову у погодженні плану санації й усунення законодавчої прогалини щодо відсутності механізму виключення вимог кредитора з реєстру вимог кредиторів у разі погашення боргу до введення ліквідаційної процедури із формулюванням декількох можливих варіантів виключення з реєстру вимог кредиторів, борг яких погашено.

Ключові слова: концепція, банкрутство, держане підприємство, комунальне підприємство, підприємства, які прирівнюються до державних за своїм правовим регулюванням, спеціальний режим господарювання державних і комунальних підприємств у процедурі банкрутства.

Постановка проблеми. Механізм банкрутства підприємств є інструментом перерозподілу ресурсів виробництва та їх передачі ефективному власнику, а також засобом захисту майнових прав кредиторів. Водночас протягом періоду становлення ринкових відносин в Україні механізм банкрутства не завжди використо-

вувався за своєю метою і став засобом, альтернативним приватизації та перерозподілу прав власності. Крім того, враховуючи особливість національної економіки, що полягає у наявності значної кількості збиткових підприємств, необхідно забезпечити можливість відновлення їх платоспроможності.

Незважаючи на започатковану тенденцію до зменшення ваги державного сектору у загальній структурі власності економіки Української держави, він є сьогодні одним із найбільш масштабних секторів, об'єднує суб'єктів господарювання багатьох галузей економіки, зокрема об'єкти науки й освіти, транспорту, енергетики, оборони, військової сфери, лісового господарства, сортовипробування тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній правовій науці велика увага приділялася дослідженню проблематики правового регулювання окремих аспектів процедури банкрутства, питанням відновлення платоспроможності боржника, учасникам процедури банкрутства та іншим окремим питанням. Такі дослідження відобразилися у працях науковців, з-поміж яких варто виокремити теоретичні здобутки О.М. Бірюкова, В.А. Бондика, І.А. Бутирської, А.А. Бутирського, І.О. Вечірка, Л.І. Грабован, В.В. Джуня, Ю.В. Кабенюк, С.В. Мінковського, Б.М. Полякова, П.Д. Пригузи, В.В. Раздівілюк, О.О. Степанова, Т.В. Стефанів, М.І. Тітова, М.Г. Тимченка, Т.М. Чубар та ін. Частково стосуються питання банкрутства державних і комунальних підприємств публікації О.В. Зайцева й О.А. Черненко.

Метою статті є визначення концептуальних засад правового забезпечення процедури банкрутства державних і комунальних підприємств та з'ясування їх ключових елементів.

Виклад основного матеріалу. Протягом усього періоду функціонування незалежної Української держави запроваджувалося безліч найрізноманітніших програм розвитку окремих галузей чи секторів економіки. Проте питання пріоритетності розвитку державної власності як базису міцності держави не ставало нагальним. Натомість основа збалансованості економічної системи держави, її внутрішня системоутворююча одиниця – це державна власність.

Важливим напрямом державного регулювання є забезпечення конкурентоспроможності як національної економіки загалом, так і окремих суб'єктів господарювання. Це здійснюється як при розробці та реалізації промислової та конкурентної політики, так і при врегулюванні питань відновлення платоспроможності підприємств чи визнання їх банкрутами.

Сьогодні є організаційно-правові форми суб'єктів господарювання, що діють виключно на основі державної власності, з особливим правовим статусом майна, закріпленого за такими

суб'єктами на праві господарського відання та праві оперативного управління. Такі суб'єкти не можуть здійснювати ефективно свою діяльність, оскільки фактично не володіють передалим їм в управління майном. Через відсутність розмежування функцій уповноваженого органу управління як регулятора галузі та суб'єкта нормотворення, з одного боку, та власника, з іншого, виникає конфлікт інтересів і, як наслідок, відбувається неефективне управління.

Відповідно до Основних засад впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки, оприлюднених на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі, у державній власності мають залишатися лише ті суб'єкти господарювання, які виконують функції, безпосередньо покладені на державу, якщо такі функції не можуть повною мірою виконуватися суб'єктами господарювання недержавного сектору, а саме: є природними монополіями, щодо яких не розроблені спеціальні умови для їх приватизації; забезпечують безпеку держави або здійснюють іншу діяльність, що має життєво важливе значення для суспільства і не може повною мірою виконуватися суб'єктами господарювання недержавного сектору [1].

Передбачається, що всі інші державні підприємства будуть приватизовані, передані в комунальну власність або державно-приватне партнерство чи ліквідовані.

Проте на суб'єктів господарювання державної та комунальної власності покладено велику *соціальну відповідальність*, вони є важливою ланкою в процесі виконання соціальних завдань, які не можуть повною мірою виконуватися суб'єктами господарювання недержавного сектору й у зв'язку з чим за реалізацію яких відповідає держава (зокрема таких, як забезпечення суспільними благами та соціальний захист населення, забезпечення перевезень і доставки вантажів у важкодоступні місця, забезпечення функціонування важливої для населення інфраструктури тощо).

Основні причини критики попередньої політики державної власності були пов'язані з практикою банкрутства великих, соціально значущих підприємств, із розширенням масштабів недобросовісного використання процедур банкрутства, порушенням інтересів держави як кредитора і як власника.

Як пріоритетні інтереси держави у справах про банкрутство слід визнати: громадський / сус-

пільний інтерес (відновлення платоспроможності підприємства з метою збереження в державній власності необхідних державі виробництв і робочих місць; а також захист інтересів працівників підприємств у разі банкрутства; забезпечення безпеки під час закриття небезпечних виробництв, містоутворюючих і стратегічних підприємств підвищеної соціальної значущості, життєво необхідних для регіону); публічний фінансовий інтерес (поповнення скарбниці та безумовного виконання платниками податків публічного обов'язку сплати податків); інтерес держави-власника майна (збереження державного майна та діючих підприємств, створених із метою забезпечення суспільних і державних потреб, шляхом оперативного прийняття ефективних рішень у процедурах банкрутства органами, що здійснюють функції з управління державним майном).

Оптимальна модель участі держави у процедурах банкрутства повинна бути концептуально визначеною, чіткою і відомою учасникам ринку.

Сьогодні інститут банкрутства вважається одним із найефективніших правових способів регулювання ринкових відносин, дієвим інструментом для підтримки вільної конкуренції, необхідною передумовою створення дійсно справедливого ринку з прозорими і зрозумілими правилами. За допомогою правових механізмів, що містяться в законодавстві про банкрутство, багатокладна економіка, з одного боку, очищується від неперспективних суб'єктів підприємницької діяльності, які через звернення до відповідного законодавства або реструктурують свою діяльність і отримують фінансово оздоровленого суб'єкта підприємницької діяльності, платника податків, ефективного учасника господарського обороту, або звільняють ринок. Але варто наголосити, що це не повністю може бути застосовано до державних і комунальних підприємств. Наприклад, у разі банкрутства містоутворюючих і стратегічних підприємств повинні застосовуватися спеціальні методи захисту інтересів.

Слід звернути увагу, що у жовтні 2018 р. було прийнято Кодекс України з процедур банкрутства, який буде введено в дію 21 жовтня 2019 р. [2]. Він має величезну кількість новел, серед яких: запровадження процедури банкрутства фізичної особи; зміна підходу до оплати праці арбітражного керуючого; скорочення строків розгляду справ за рахунок зменшення кількості оскаржень; удосконалення процедури продажу

активів боржника; підвищення рівня відповідальності менеджменту підприємства-боржника за невжиті заходи для попередження банкрутства. Проте наголосимо, що особливостям банкрутства державних підприємств відведена лише одна стаття, яка не враховує положень Основних засад впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки та не усуває прогалин у регулюванні, що мають місце зараз. Крім того, ч. 10 ст. 96 Кодексу України з процедур банкрутства, яка регулює особливості банкрутства державних підприємств, визначає, що положення цієї статті не застосовуються до юридичних осіб – підприємств, котрі є об'єктами власності Автономної Республіки Крим і комунальної власності [2]. Іншої згадки щодо процедур банкрутства комунальних підприємств у зазначеному Кодексі немає, що підтверджує залишення проблем судового імунітету від банкрутства підприємств комунальної власності без вирішення, а права кредиторів таких суб'єктів господарювання – без захисту.

Також необхідно звернути увагу на ч. 4 ст. 2 Кодексу з процедур банкрутства, яка визначає, що положення цього Кодексу не застосовуються до юридичних осіб – казенних підприємств [2], як і раніше, але механізму визнання боргів таких підприємств державним боргом досі немає.

Для збалансування інтересів боржника і кредитора, задоволення особливого інтересу держави та суспільства назріла нагальна необхідність зміни підходу до регулювання проваджень у справах про банкрутство державних і приватних до них у правовому регулюванні підприємств і комунальних підприємств, який має ґрунтуватися на єдиних засадах за критерієм стратегічного значення конкретного підприємства для економіки держави, територіальної громади або для їх населення.

Так, на думку О.В. Зайцева, для галузеутворюючих державних підприємств має бути особливий підхід до санаційного процесу з використанням можливостей міждержавних інтегруючих зв'язків [3, с. 134].

Банкрутство – це сукупність юридичних фактів (матеріального і процесуального характеру, що поєднуються у фактичний / юридичний склад), які підтверджують правовий стан – нездатність суб'єкта господарювання забезпечити свою оперативну (поточну) діяльність нині та в майбутньому, яка встановлена

судом із дотриманням процесуальної форми і не може бути поновлена звичайними засобами, включаючи інвестування. У свою чергу, визнання відповідного юридичного факту як правового стану є доволі складною процедурою, значно ширшою за судові процедури, що застосовуються щодо боржника. Саме тому у цьому дослідженні поняття «процедура банкрутства» використовується як узагальнюючий термін.

Таким чином, для ефективного забезпечення інтересів держави як власника, як регулятора і як соціальної організації, підвищення рівня захисту прав кредиторів і для надання реальної можливості відновлення платоспроможності підприємства-боржника необхідним є визначення концептуальних засад правового забезпечення процедури банкрутства державних і комунальних підприємств і з'ясування їх ключових елементів.

Запропонована *концепція правового забезпечення процедури банкрутства державних і комунальних підприємств* є цілісною системою правового регулювання процедури банкрутства, яка охоплює як судові процедури, що застосовуються щодо боржника, так і заходи щодо запобігання банкрутству боржника – юридичної особи та позасудові процедури, а також особливий порядок здійснення господарської діяльності під час розпорядження майном і санації боржника та складається з таких елементів: 1) правового статусу боржника за критерієм стратегічного значення для економіки держави або регіону, залежно від якого визначаються застосовані до нього судові процедури; 2) спеціального режиму господарювання державних і комунальних підприємств, які відповідають зазначеному критерію, у процедурі банкрутства; 3) окремих правових засобів, що використовуються у судових процедурах, які застосовуються до боржника з метою відновлення його платоспроможності.

Таким чином, визначальним є правовий статус підприємства-боржника за стратегічним значенням для вибору процедури банкрутства, що буде застосовуватися. Усі підприємства державної та комунальної власності, які не відповідають зазначеному критерію, повинні у разі неспроможності підлягати застосуванню такої самої процедури, як і всі інші комерційні підприємства приватної власності.

Метою Концепції є підвищення ефективності процедури банкрутства державних і комуналь-

них підприємств, рівня захищеності прав кредиторів, виконання контрактів і судових рішень, врегулювання відносин щодо відновлення платоспроможності стратегічних і важливих для економіки країни підприємств, які опинилися у скрутній фінансовій ситуації та потребують допомоги з боку держави.

Основними елементами зазначеної концепції виступають:

1) правовий статус боржника за критерієм стратегічного значення конкретного підприємства для економіки держави, територіальної громади або для їх населення;

2) спеціальний режим господарювання державних і комунальних підприємств у процедурі банкрутства – правовий режим, який визначає особливий порядок організації та здійснення господарської діяльності під час процедур банкрутства, а саме розпорядження майном і санації боржника, певним колом суб'єктів – державними та комунальними підприємствами, що відрізняється від загального режиму господарської діяльності, передбаченого законодавством, має обмежувальний характер і вводиться державою з метою забезпечення розумного сполучення публічних і приватних інтересів за допомогою встановлення обмежень щодо реалізації повноважень арбітражним керуючим і комітетом кредиторів та додаткового контролю з боку держави;

3) окремі правові засоби, що використовуються у судових процедурах, які застосовуються щодо боржника, зокрема: з метою уникнення затягування у часі провадження справи про банкрутство впровадити у вітчизняне законодавство про банкрутство принцип мовчазної згоди для отримання висновку про погодження або відмову у погодженні плану санації; усунення законодавчої прогалини щодо відсутності механізму виключення вимог кредитора з реєстру вимог кредиторів у разі погашення боргу до введення ліквідаційної процедури із формулюванням декількох можливих варіантів виключення з реєстру вимог кредиторів, борг яких погашено, та ін.

Спеціальний режим господарювання державних і комунальних підприємств у процедурі банкрутства має бути реалізований виключно стосовно підприємств, які мають вирішальний вплив на національну економіку за критерієм відповідності стратегічним пріоритетним напрямом інноваційної діяльності або на економіку територіальної громади (в т. ч. містоутворю-

ючих підприємств) та / або мають вирішальне значення для їх населення. Процедура банкрутства інших підприємств, котрі здійснюють свою діяльність на базі державної або комунальної власності як суб'єкти підприємницької діяльності, має бути єдиною з процедурою банкрутства підприємств приватної форми власності, за умови отримання згоди від органу, уповноваженого управляти державним майном.

Для однозначного розуміння й уникнення зловживань позитивним обов'язком законодавця провадження у справі про банкрутство для державних і комунальних підприємств має ґрунтуватися на єдиних засадах та базуватися на критерії стратегічного значення конкретного підприємства для економіки держави, територіальної громади або для їх населення. Відповідно до останнього пропонуємо встановити особливості процедур банкрутства державних і комунальних підприємств залежно від того, до якої групи вони належать за зазначеною підставою, а саме до: 1) підприємств, які мають вирішальний вплив на національну економіку або на економіку територіальної громади (в т. ч. містоутворюючих) та / або мають вирішальне значення для їх населення; 2) підприємств, що здійснюють свою діяльність на базі державної або комунальної власності як суб'єкти господарювання, діяльність яких не має вирішального впливу на економіку держави, регіону, територіальної громади та / або вирішального значення для її населення.

Визначення суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, до яких не застосовуються процедури банкрутства, не повинно бути віднесено до компетенції суду. Це питання державного або регіонального значення, а отже, має вирішуватися урядом держави або органом місцевого самоврядування, бажано на підставі встановлення чітких єдиних критеріїв шляхом затвердження відповідного переліку підприємств, і здійснюватися шляхом прийняття нормативно-правового акта (а не акта індивідуальної дії). Затвердження рішення про віднесення суб'єктів господарювання до таких, до яких не застосовуються процедури банкрутства, повинно, на нашу думку, мати місце до звернення кредиторів до суду із заявою про відкриття провадження у справі про банкрутство, а не після його прийняття судом. Віднесення підприємства державної та / або комунальної власності до зазначеної категорії, на наш погляд, має слугувати підставою

для відмови у відкритті провадження у справі про банкрутство або підставою закриття провадження [4, с. 109].

Висновки і пропозиції. Незважаючи на кардинальні зміни у законодавстві про банкрутство, проблеми правового регулювання банкрутства державних і комунальних підприємств досі не вирішені. Саме тому для підвищення ефективності процедури банкрутства зазначених підприємств і врегулювання відносин щодо відновлення платоспроможності стратегічних і важливих для економіки країни й окремих територіальних громад підприємств розроблено Концепцію правового забезпечення процедури банкрутства державних і комунальних підприємств, що складається з таких елементів: 1) правового статусу боржника за критерієм стратегічного значення для економіки держави або регіону, залежно від якого визначаються застосовані до нього процедури; 2) спеціального режиму господарювання державних і комунальних підприємств, які відповідають зазначеному критерію, у процедурі банкрутства; 3) окремих правових засобів, що використовуються у судових процедурах, які застосовуються до боржника.

У законодавстві встановлено пряму заборону на банкрутство казенних підприємств, враховуючи їх особливий правовий статус і мету діяльності. Проте, як зазначалося раніше, важливо визначити механізм відповідальності за своїми зобов'язаннями таких підприємств, який сьогодні законодавчо не встановлений. Вважаємо за необхідне встановити норму, за якою за зобов'язання таких підприємств несе відповідальність держава. У зв'язку з цим слід внести відповідні зміни до законодавства та закріпити на нормативному рівні таке положення: «Борги казенних підприємств, визнані рішенням суду, повинні визнаватися Державним боргом, враховуватися під час формування Державного бюджету на наступний рік і погашатися у порядку, встановленому чинним законодавством України».

Список використаної літератури:

1. Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=f9b47f2c-50ae-41b3-abea-117ff9c4fab8&title=PrezentatsiiniMateriali> (дата звернення: 30.07.2019)
2. Кодекс України з процедур банкрутства від 18 жовтня 2018 р. № 2597-VIII. URL: <https://>

- zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19 (дата звернення: 30.07.2019).
3. Зайцев О.В. Концепція досягнення позитивного результату в процесі санації державних підприємств. *Бізнес-навігатор*. 2017. № 3 (42). С. 133–136.
4. Булижин І.В. Правове регулювання провадження у справах про банкрутство державних і комунальних підприємств. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2017. Вип. 6. Т. 1. С. 105–109.
-

Bulyzhyn I. V. Conceptual principles of legal supply of bankruptcy proceedings of state and communal enterprises

The article is devoted to the legal support of bankruptcy proceedings of state and equivalents in the legal regulation of enterprises, as well as the problems of judicial immunity from bankruptcy of communal property enterprises. The basic principles of the implementation of the new state property policy concerning the entities that have not been reflected in the Bankruptcy Code of Ukraine are analyzed.

The author proposes the concept of legal support for bankruptcy proceedings of state and communal enterprises as a complete system of legal regulation of bankruptcy procedure, which covers both the court procedures applicable to the debtor and the measures to prevent the bankruptcy and extrajudicial procedures, the special procedure for conducting business activities during the disposal and rehabilitation of the debtor, and consists of the following elements: 1) legal status of the debtor according to the criterion of strategic or the importance for the economy of a country or region, according to which the judicial procedures applied to it are determined; 2) special regime of economic activity of state and communal enterprises; 3) separate legal remedies used in court proceedings applicable to the debtor.

Particular attention is paid to the justification of the proposal on the need to change the approach to the regulation of proceedings in bankruptcy cases of state and municipal enterprises, which should be based on unified principles and based on the criterion of the strategic value of a particular enterprise for the economy of the state, a territorial community or their population. The study of data from open search databases and registries has revealed the inability to find complete information on the prosecution of bankruptcy cases of state or municipal enterprises, which does not allow us to have a clear idea of the real state of debt of the public sector of the economy.

Proposals for improvement of domestic legislation have been developed in order to avoid delays in the process of bankruptcy proceedings. Implement the principle of tacit consent in domestic bankruptcy law to obtain a conclusion on the approval or refusal to approve the rehabilitation plan. Elimination of the legislative gap regarding the absence of a mechanism to exclude a creditor from the register of claims of creditors in case of debt repayment before the introduction of a liquidation procedure with the formulation of several possible variants of exclusion from the register of creditors whose debt is repaid.

Key words: *concept, bankruptcy, state enterprise, communal enterprise, enterprises which are equated to state by their legal regulation, special regime of management of state and communal enterprises in bankruptcy procedure.*