

# Сучасний стан правового

## регулювання та правозастосування у сфері неплатоспроможності боржника



### А. А. Суббот

аспірант Національного університету державної податкової служби України

*У статті висвітлюється стан сучасного правового регулювання та правозастосування у сфері неплатоспроможності боржника. Водночас автором досліджується та розглядається діюча нормативно-правова база у сфері неплатоспроможності боржника, а також його головна ідея. Аналізується чинне законодавство, положення якого висвітлюють як правовий, так і економічний характер процедури банкрутства.*

**Ключові слова:** банкрутство, правове регулювання банкрутства, неплатоспроможність, банкрутство підприємства.

*В статье освещается состояние современного правового регулирования и правоприменения в сфере неплатежеспособности должника. Одновременно автором исследуется и рассматривается действующая нормативно-правовая база в сфере неплатежеспособности должника, а также его главная идея. Анализируется действующее законодательство, положения которого освещают как правовой, так и экономический характер процедуры банкротства.*

**Ключевые слова:** банкротство, правовое регулирование банкротства, неплатежеспособность, банкротство предприятия.

*The article highlights the state of the current regulation and enforcement in the field of insolvency of the debtor. However, the author investigated and considered the current regulatory framework in the field of insolvency of the debtor and its main idea. Analyzes the current legislation, the provisions of which highlight how legal and economic nature of bankruptcy proceedings.*

**Keywords:** *bankruptcy, legal regulation of bankruptcy, insolvency, bankruptcy.*

Із прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 30 червня 1999 р. №2343-ХІІ (далі – Закон) на етапі становлення ринкової, соціально-орієнтованої економіки ситуація в Україні вимагала нових підходів для регулювання такої важливої сфери, як інститут банкрутства, через який реалізуються інтереси кредиторів, в т. ч. й податкового органу [1].

Однак для того, щоб банкрутство господарюючих суб'єктів завдавало найменшої шкоди економіці України, держава має активно виконувати свою регулюючу роль у формуванні та збереженні відносин власності, а для цього необхідно мати відповідну зважену законодавчу базу; для ефективної боротьби з таким становищем, в т. ч. з фіктивним банкрутством, слід брати до уваги фінансово-правові аспекти та вдосконалювати регулюючу, контрольну функції держави в цій сфері – фінансово-правові підходи, що дозволятимуть якісно використовувати правовий інструментарій, яким наділені органи фінансової компетенції, пов'язаний з їх участю у процедурі банкрутства.

Рахункова палата України у своєму Листі «Щодо уникнення сплати податкових боргів за допомогою банкрутства» від 23.01.2009 р. № 16-129 до Прем'єр-мі-

ністра України [2] звертала увагу на те, що в Україні центральними органами виконавчої влади досі не створено дієвого механізму контролю за повнотою надходження до Держбюджету України податків та неподаткових платежів при припиненні діяльності юридичних осіб. Законодавча неврегульованість, відсутність попереджувальних заходів і неякісне виконання державними органами влади своїх повноважень дозволяє підприємствам при припиненні господарської діяльності уникати сплати податків та відповідальності за це. Як наслідок, бюджет щороку недоотримує значні обсяги коштів. З позиції Рахункової палати України, ліберальна та довготривала процедура узгодження і стягнення податкових боргів, що створює умови керівникам підприємств-боржників використати час для зменшення майна підприємства (через реалізацію, передачу до статутного фонду інших підприємств, тощо), реалізація якого могла забезпечити погашення боргів. Як показав аналіз матеріалів щодо списання безнадійних боргів до бюджету, лише у 10 % випадків порушуються кримінальні справи за умисне ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), тоді як посадові особи підприємств, по яких сума податкового боргу менша від граничної межі, визначеної Кримінальним кодексом України (262,5 тис. грн), взагалі не несуть будь-якої відповідальності. Як один з негативних факторів, що призвів до зростання обсягу безнадійних боргів до Державного бюджету, у т. ч. за підприємствами держсектору економіки, було віднесено недостатній контроль з боку Державного департаменту з питань банкрутства за діями арбітражних керуючих у процесі ліквідації підприємств.

Як правило, до основних завдань, які вирішуються законами про банкрутство у розвинених державах, відносять захист активів підприємства-боржника на користь кредиторів та їх розподіл від-

повідно до закону з метою максимального задоволення вимог кредиторів; повернення боргів кредиторам за допомогою розподілу виручки від продажу активів у вигляді акцій реорганізованого діючого підприємства у разі наявності можливості відновлення його платоспроможності; максимальне використання існуючих можливостей порятунку підприємства або його структурних одиниць, які за допомогою процедури банкрутства будуть відновлені і зможуть внести свій вклад до економіки країни; забезпечення механізму розгляду справ про порушення та зловживання в управлінні збанкрутілими підприємствами і днювання неправомірних операцій [3, с. 20].

В. В. Джузь, виходячи із критеріїв банкрутства, визначає три основоположні ідеї, які є системно-утворюючими для законодавства про неспроможність і пропонує такі принципи: конкурс кредиторів; процедурний порядок задоволення вимог кредиторів; принцип узгодженості нормативних приписів з суміжними інститутами матеріального та процесуального права [5, с. 215-219, 6].

Відтак брак правових понять, закладених у закон, недостатність правових способів для виведення підприємств із фінансової кризи, відсутність ефективних реорганізаційних процедур, відсутність можливості пошуку компромісів між боржниками та кредиторами, механізмів збереження майна і ціла низка інших причин спонукали до прийняття нового законодавства. Тим більше, що не вбачався можливим інноваційний розвиток України, курс на який був взятий наприкінці минулого сторіччя, без існування ефективного закону, що регулює проблеми неплатоспроможності. Адаже саме цей закон відносять до правових інструментів захисту кредиту та інвестицій, який може істотно впливати на інвестиційний клімат і кредитні, інвестиційні

рейтинги держави, які беруться до уваги як внутрішніми, так і зовнішніми інвесторами.

З 1 січня 2000 року господарські суди, до юрисдикції яких і відноситься розгляд питань про неплатоспроможність, при розгляді справ про банкрутство почали застосовувати положення Закону.

Головна ідея (доктрина права) цього Закону полягала у такому: 1) закріплення конкурсу як методу правового регулювання відносин неплатоспроможності шляхом зіткнення інтересів боржника і кредиторів (сторін) та інших учасників провадження; 2) виключне право боржника і конкурсного кредитора, вимоги якого не забезпечено заставою майна боржника та є безспірними, ініціювати порушення справи про банкрутство; 3) контроль за діяльністю боржника з боку конкурсних кредиторів, право голосу конкурсного кредитора пропорційне сумі вимог, рівність усіх конкурсних кредиторів у правах щодо об'єкта конкурсу; 4) перехід права на управління неплатоспроможною юридичною особою боржника і права розпорядження його майном до комітету кредиторів, який утворюється із конкурсних кредиторів; 5) збереження господарюючого (діючого) суб'єкта шляхом застосування до нього спеціальних відновлювальних (реабілітаційних) процедур (розпорядження майном, санація, мирова угода); 6) ліквідація боржника у випадку нездатності відновлення його платоспроможності через прийняття «Іменем України» постанови про визнання його банкрутом; 7) включення всіх активів банкрута до ліквідаційної маси та їх продаж; 8) справедливий розподіл залишків активів банкрута, що забезпечується черговістю і пропорційністю задоволення вимог; 9) особливий статус заставних кредиторів, що забезпечує їм першочергове задоволення забезпечених заставою

вимог; 10) заборона забезпеченому кредиторів ініціювати порушення справи про банкрутство [1, с. 13].

Унаслідок порушення справи про банкрутство виникає комплекс процесуальних правовідносин, організаційно-правове регулювання яких потребує постійного дослідження та вдосконалення відповідно до сучасного правового стану країни. Серед таких процесуальних правовідносин виділяються певні окремі процедури: порушення провадження у справі, забезпечення грошових вимог кредиторів, попереднього засідання арбітражного суду, судової санації, визнання боржника банкрутом і відкриття ліквідаційної процедури, мирової угоди, припинення провадження у справі про банкрутство тощо.

Зазначимо, що метою реформування законодавчого регулювання інституту банкрутства, що відбулося наприкінці 2011 р., було покращення регулювання правовідносин у сфері банкрутства, зміцнення захисту права власності, прав учасників провадження, підвищення інвестиційної привабливості національної економіки України. Необхідність законодавчих змін обумовлена низькою, на погляд багатьох учасників процесу, ефективністю процедури банкрутства в Україні, що можна було прослідкувати протягом щонайменше останнього десятиріччя. До недоліків національного законодавства відносили значну тривалість процедури (від 3 до 10 років), її високу вартість, неефективність. Досить поширеними були думки, що діючий Закон, яким було врегульовано процедуру банкрутства, був вигідним переважно для недобросовісних боржників.

Зрозуміло, що будь-яка держава та органи державної влади не можуть бути зацікавлені у такому стані. Не є винятком з цього приводу й Україна. Так, на зазначені вади законодавства неодноразово звер-

тали увагу податкові органи, які постійно залучаються до розгляду судами справ про банкрутство, адже використання положень Закону недобросовісними боржниками призводило до вагомого недоотримання Державним бюджетом коштів у вигляді податків та інших обов'язкових платежів. Як наслідок, Україна за індикатором «закриття бізнесу» займає останні місця серед 183 країн світу, бізнес-клімат яких досліджується (згідно з дослідженням Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації) [4].

Стаття 1 Закону [7] визначає неплатоспроможність як неспроможність суб'єкта підприємницької діяльності виконати після настання встановленого строку їх сплати грошові зобов'язання перед кредиторами, в т. ч. по заробітній платі, а також виконати зобов'язання щодо сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, податків і зборів (обов'язкових платежів) не інакше, як через відновлення платоспроможності.

Нездатність боржника відновити свою платоспроможність та задовольнити визнані судом вимоги кредиторів інакше, як через застосування визначеної судом ліквідаційної процедури, вважається банкрутством згідно з наведеною нормою Господарського кодексу України.

Положення чинного законодавства дозволяють говорити про те, що банкрутство має як економічний, так і правовий характер. Зокрема, з позицій економіки банкрутство є неспроможністю продовження суб'єктом своєї підприємницької діяльності внаслідок її економічної нерентабельності, відсутності прибутків, натомість наявності збитків. На наш погляд, сьогодні в законодавчому полі досліджувані терміни не використовуються як синоніми. Встановлення неплатоспроможності боржника є стадією, що процесуально передуює визнанню такого борж-

ника банкрутом, тобто його банкрутству, що випливає зі змісту ст. ст. 1, 22, ч. 4 ст. 48, ч. 2 ст. 51, ст. 52 Закону «Про банкрутство» від 14 травня 1992 р. № 2343. Встановлення судом неплатоспроможності боржника у загальній процедурі банкрутства є підставою для переходу до подальших процедур у справі про банкрутство, де в разі неможливості санації боржника чи укладення мирової угоди боржник визнається судом банкрутом. Водночас доцільно розрізняти процесуальний аспект розмежування досліджуваних термінів та економічний, адже з позиції останнього, неплатоспроможність може ототожнюватись з банкрутством [8, с.12].

У фаховій літературі наголошують, що особливістю Закону «Про банкрутство» є те, що він регулює дві великі групи суспільних відносин – матеріальні (організаційно-правові та частково процедурні), що пов'язані з відновленням платоспроможності боржника, та процесуальні – пов'язані з визнанням боржника банкрутом. При цьому матеріальні відносини складаються, як правило, при вжитті заходів щодо запобігання банкрутству боржника (досудова санація тощо). Окремі матеріальні відносини виникають і функціонують також при застосуванні судових процедур (розпорядження майном боржника, вжиття заходів щодо відновлення платоспроможності боржника, передбачених планом санації).

Серед великої групи матеріальних відносин наявні відносини, що мають характер публічно-правовий, а саме:

- відносини, які виникають між боржником і органами державної податкової служби внаслідок невиконання боржником обов'язку щодо сплати податків та зборів;
- відносини, які виникають між боржником та органами Пенсійного фонду України внаслідок невиконання боржником обов'язку по сплаті збо-

ру на обов'язкове державне пенсійне страхування;

- відносини, які виникають між боржником та органами фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (Фонду соціального страхування від нещасних випадків та виробництві та професійних захворювань, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття; Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності) внаслідок невиконання боржником обов'язку щодо сплати внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- відносини, що виникають між боржником і митними органами внаслідок невиконання боржником обов'язку щодо сплати акцизного збору та податку на додану вартість (з урахуванням випадків, коли законом обов'язок з їх стягнення або контролю покладається на податкові органи), які відповідно до законів справляються при ввезенні (пересиланні) товарів і предметів на митну територію України або вивезенні (пересиланні) товарів і предметів з митної території України;
- відносини, що виникають у зв'язку та з приводу неплатоспроможності банків, наприклад, між Національним банком України і тимчасовою адміністрацією щодо реорганізації чи продажу банку-боржника, при внесенні доповнень до плану тимчасового адміністратора тощо.

Отже, в усіх перелічених випадках одним з учасників цих відносин у провадженнях у справах про банкрутство заявляється суб'єкт публічної фінансової діяльності, який реалізує свою компетенцію в межах повноважень, закріплених за ним фінансовим законодавством. Досліджуючи правовідносини в межах процедур банкрутства, вбачається, що наве-

дений перелік не є вичерпним в частині залучення органів спеціальної фінансової компетенції до відносин із боржником. Детальний аналіз правовідносин за умов сьогодення в цій правовій площині дозволяє зробити висновок, що до сфери публічно-правових відносин поряд з названими вище належать: відносини, що виникають між боржником та Фондом державного майна України, в разі неплатоспроможності суб'єкта господарювання, де частка держави в статутному капіталі перевищує 25 відсотків; відносини, що виникають між боржником та органами місцевого самоврядування при банкрутстві особливо небезпечних підприємств; а також визначений в юридичній літературі перелік доцільно розширити відносинами боржників з державними регуляторами ринків фінансових послуг, а саме Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, а також Фондом гарантування вкладів фізичних осіб як структурою, на яку перекладатиметься значна частина повноважень НБУ у сфері банкрутства.

Аналіз зазначеної сфери правовідносин дає підстави для висновку про те, що такі матеріальні відносини виникають в зв'язку з невиконанням боржником зобов'язань фінансово-правового характеру.

Окрім того, внаслідок порушення справи про банкрутство виникає комплекс процесуальних правовідносин щодо порушення провадження у справі про банкрутство, забезпечення грошових вимог кредиторів, попереднього засідання господарського суду, судової санації, визнання боржника банкрутом і відкриття ліквідаційної процедури, мирової угоди, припинення провадження у справі про банкрутство тощо. Зрозуміло, що на процесуальні відносини у цій сфері правовідносин фінансове законодавство впливу не має,

які є за правовою природою господарськими процесуальними [9, с. 13].

Повертаючись до питань реформування законодавства про банкрутство, доцільно відзначити, що на момент роботи з законопроектом робоча група спиралась на висновки науковців-економістів, які звертали увагу нормотворців на особливості українського суспільства, що повинні мати вплив на зміст реформ. Серед зазначених факторів називались такі: сприйняття корупції як «допустимого гріха», неповага до закону, недовіра до інститутів держави, судів та схильність до неформального вирішення проблем, стереотип пріоритету державної власності (та як наслідок – гіпертрофований державний сектор), неповага до права приватної власності (відповідно – продебіторська спрямованість діючого закону).

Щодо останнього варто зауважити, що нині у світі сформувалось три провідні моделі або системи законодавчого регулювання відносин неплатоспроможності – згадувана вже продебіторська (або проборжникова), а також прокредиторська і нейтральна. Так, до продебіторської системи законодавства про неспроможність відносять законодавства Франції та Сполучених Штатів Америки. Зокрема, згідно з концепцією французької системи правового регулювання неспроможності цілями законодавства про неспроможність є насамперед збереження діючих підприємств і робочих місць та лише потім йдеться про задоволення вимог кредиторів. В свою чергу, законодавством США дозволено отримати звільнення від вимог кредиторів, що пред'являються у формі судових позовів, сумлінним юридичним і фізичним особам. Разом з тим це стосується не всіх суб'єктів, а лише тих, що з належним рівнем відповідальності ставляться до предмета власної діяльності. При цьому, як зазначається у фаховій літературі [10, с. 10], кредиторам заборонено втру-

чатись у процес банкрутства, намагались стягнути борг у той час, коли справа знаходиться у провадженні суду, якщо, звичайно, положення закону чи суд не допускають такого втручання. До прокредиторської системи неспроможності відносять законодавство Великобританії та Німеччини. Англійське законодавство про неспроможність насамперед дбає про інтереси кредиторів, тоді як інтереси боржника відходять на другий план. Особливого захисту підлягають права заставних кредиторів. Наприклад, під час застосування процедури ліквідації заставний кредитор має право на вилучення предмета (предметів) застави. В свою чергу, відповідно до законодавства Німеччини визначальне місце також віддається захистові майнових інтересів кредиторів на відміну від долі неспроможної особи. Натомість боржника відсторонюють від управління підприємством, призначається повірений (конкурсний) розпорядник. Перехід до реабілітаційної процедури дозволяється лише за умови досягнення певного рівня згоди кредиторів.

Розглядаючи банкрутство в рамках національної правової доктрини, останнє традиційно (хоча і не виключно) відносять до предмета дослідження господарського права чи господарсько-процесуального права, залежно від того, який аспект банкрутства – матеріальний чи процесуальний обирається в якості предмета правового дослідження.

Звернемо увагу на можливість застосування двох методів правового регулювання, у т. ч. імперативного. Останній якраз є характерним для публічних галузей права, зокрема й фінансового права. Саме за допомогою імперативних методів, у першу чергу, методу власних приписів, держава забезпечує регулювання публічної фінансової діяльності та стає функціонування власної фінансової системи у сукупності всіх її елементів.

Вищевикладене дозволяє стверджувати, що для правового регулювання, а тим більше правозастосування необхідність врахування розробок фінансового права та норм фінансового законодавства не викликає сумнівів. Адаже наявність таких досліджень сприятиме більш глибокому пізнанню банкрутства як економічного і правового явища, що носить комплексний характер.

Така теза має практичне значення і для розробок фінансово-правової науки, адже остання визначає роль держави як провідну у забезпеченні безперервного здійснення публічної фінансової діяльності. Відтак і щодо банкрутства держава має відігравати провідну роль у розробці й забезпеченні реалізації механізмів правового регулювання, у т. ч. – в процесі фінансово-правового регулювання.

Таким чином, доцільно зауважити, що попри те, що проблеми неплатоспроможності не були предметом дослідження фінансово-правової науки, тим не менше комплексність інституту банкрутства, його міжгалузевий та міждисциплінарний, міжінституційний характер визнається більшістю дослідників проблематики цього інституту з позицій різних галузей права.

Тобто банкрутство є складеним правовим утворенням, нерозривним поєднанням економічного та правового змісту; правовий інститут банкрутства має міжінституційний, комплексний характер; право банкрутства є комплексним правовим інститутом, в якому чітко визначений предмет правового регулювання, пов'язаний з неплатоспроможністю боржника та необхідністю застосування визначених законодавством судових процедур, що супроводжують банкрутство, і використовуються у сукупності публічно-правові та приватноправові методи регулювання.

## Список використаної літератури

1. Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» № 2343-ХІІ в ред. Закону № 784-ХІV від 30 червня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №№ 42-43. – Ст. 378 (зі змінами).
2. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 18-22. – Ст. 144.
3. Про внесення зміни до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» щодо заборони на порушення справ про банкрутство гірничих підприємств»: Закон України від 22 березня 2013 р. № 155-VII // Голос України. – 2013. – 10 квіт.
4. Бірюков О. М. Наближення законодавства про банкрутство країн Європейського Союзу: історія і сучасність / О. М. Бірюков // Європейське право. – 2012. – № 1. – С. 181-188.
5. Джунь В. В. Інститут неспроможності: досвід розвитку і особливості становлення в Україні: моногр. – Вид. друге, випр. і доп. – К.: Юридическая практика, 2006. – 384 с.
6. Джунь В. В. Теоретико-прикладні проблеми реформування законодавства України про банкрутство: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.04 / В. В. Джунь. – К., 2009. – 499 с.
7. Степанов А. А. Предупреждение банкротства в рамках производства по делу о банкротстве: теория и практика: моногр. / А. А. Степанов. – К.: КНТ, 2008. – 312 с.
8. Закон України «Про банкрутство» від 14 травня 1992 р. № 2343 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 31. – Ст. 440.
9. Стеблецька Ю. І. Факторні моделі діагностики банкрутства підприємства / Ю. І. Стеблецька // Прометей. – 2013. – № 1(40). – С. 178-181.
10. Пригуза П. Д. Проблеми конкурсного права в Україні. Крок вперед, два кроки назад / П. Д. Пригуза // Юридичний вісник України. – 2011. – №№ 48-49. – С. 13.