

УДК 346.2:347.736

Валерій Станіславський,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри земельного та аграрного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НЕПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Роботу присвячено проблемі диференціації суб'єктів господарювання за ознакою форми власності у правовому регулюванні сфери неплатоспроможності. Запропоновано наукові напрями вдосконалення правового регулювання неплатоспроможності державних підприємств.

Ключові слова: неспроможність, банкрутство, суб'єкти банкрутства, державне підприємство.

Метою будь-якого державного втручання у діяльність суб'єктів підприємництва є забезпечення стійкості та зростання ефективності ринкової економіки, а також створення надійного захисту важливих для країни інтересів.

Система державного регулювання сфери неплатоспроможності суб'єктів підприємництва в Україні формувалася в умовах процесу постсоціалістичної трансформації економіки. Одним із стереотипів, укорінених протягом соціалістичного минулого, є парадигма переваг державної власності над приватною власністю. Це призвело до впровадження на законодавчому рівні положень про незастосування законодавства про банкрутство до певних об'єктів державного сектора.

Питання правової характеристики банкрутства підприємств за сучасним законодавством тією чи іншою мірою були предметом дослідження вчених: О. М. Вінник [1], В. В. Джуна [2], Б. М. Полякова [3], В. В. Радзивілюк, П. О. Повара [4] та інших. Однак проблеми функціонування механізму банкрутства підприємств державної форми власності переважно розглядаються в межах загальних тем правового статусу суб'єктів господарювання—юридичних осіб або їх припинення.

Метою дослідження є аналіз державної політики у сфері неплатоспроможності та законодавства про банкрутство, а також розробка наукових напрямів удосконалення правового регулювання неплатоспроможності державних підприємств.

Серед усієї сукупності юридичних

осіб—суб'єктів банкрутства законодавець виокремлює особливу категорію суб'єктів господарювання – підприємства державного сектора економіки, що характеризуються специфічним правовим регулюванням. Значна кількість вказаних суб'єктів, відповідно до норм Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [5] (далі – Закон про банкрутство), не підлягають банкрутству.

Так, викреслено з кола суб'єктів банкрутства підприємства, що є об'єктами права державної власності, які не підлягають приватизації і які не виключені у встановленому порядку з переліку таких об'єктів, а також казенні підприємства [6; 7]. Крім цього, законом введений мораторій на рік з моменту початку приватизації на порушення справ про банкрутство гірничих підприємств, який продовжує діяти до сьогодні. Спеціальним законом було встановлено також мораторій на примусову реалізацію майна при банкрутстві підприємств, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 25%, який перетворився на багаторічну заборону, що стримує розвиток економіки і порушує права недержавних учасників ринку, у тому числі права і свободи, захищені Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Підприємства державної форми власності були основним суб'єктом господарювання за планово-розподільчої економіки, і в ринкових умовах господарювання (з притаманною ринковим відносинам конкуренцією) їх частка серед

суб'єктів господарювання залишається досить значною, незважаючи на приватизаційні процеси. Це пов'язано з необхідністю збереження в державній власності об'єктів загальнодержавного значення [8].

На основі аналізу державної політики у сфері неплатоспроможності та Закону про банкрутство можна визначити цілі впровадження обмежень і заборон на банкрутство підприємств державної власності. До них належать:

1) нейтралізація ризиків для важливих національних інтересів (стратегічні підприємства) і виконання державою своїх функцій при безконтрольній зміні форми власності (ліквідації виробництва);

2) необхідність підтримки стабільної діяльності «планово збиткових» підприємств у видах діяльності, де за допомогою адміністративних заходів регулюються ціни (тарифи) на послуги (вугільні шахти, житлово-комунальні підприємства);

3) зниження тиску ринкової конкуренції на підприємства державної власності до безпечного рівня в умовах програшу на ринку приватним аналогам.

Суттєві обмеження у застосуванні законодавства про банкрутство встановлені Законом «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» від 29.11.2001 р. [9] (далі – Закон про мораторій), яким було заблоковано примусову реалізацію майна державних підприємств та господарських товариств, у статутних фондах яких частка держави становить не менше 25 відсотків, до вдосконалення визначеного законами України механізму примусової реалізації майна.

Відповідно до позиції Вищого господарського суду України Закон про мораторій не виключає визначені у ньому види підприємств із кола суб'єктів банкрутства, але забороняє застосування щодо них ліквідаційної процедури [10].

Впровадження такого законодавчого положення стало наслідком слабкості інституційної системи з управління об'єктами державної власності. Державний сектор став надмірно вразливим для банкрутства, і це почало компенсуватися в Україні створенням бар'єрів для банкрутства у державному секторі, що повністю відповідало пануючому суспільному стереотипу про перевагу державної власності. Однак законодавство про банкрутство повинно створювати стимули для ефективного господарювання шляхом загрози втрати наявних активів

і об'єктивно виконує функцію засобу структурної перебудови економіки, за допомогою якого здійснюється поліпшення якості підприємницького контингенту, оздоровлюються канали циркуляції фінансових та товарних потоків і відбуваються прогресивні макроекономічні зрушення [11]. Натомість, бар'єри для банкрутства (перерозподілу майнових активів) перетворюються на бар'єри для розвитку підприємства тощо.

Необхідно зауважити також, що Рішенням Конституційного Суду України від 10.06.2003 р. [12] у справі про мораторій на примусову реалізацію майна Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» визнано таким, що відповідає Конституції України [13]. Основним аргументом суб'єктів конституційного подання у цій справі було посилення на положення ст. 13 Конституції України щодо рівності усіх суб'єктів права власності перед законом. Конституційний Суд зазначив: «...правовий статус суб'єктів права різних форм власності ґрунтується на єдиних конституційних принципах. Разом з тим правовий статус кожного з них має особливості, що і характеризують того чи іншого суб'єкта права власності як такого. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності як у тому, що є загальним для них, так і в його особливостях відповідно до законів, дія яких на них поширюється».

Проте, на нашу думку, принцип рівності всіх суб'єктів права власності за ст. 13 Конституції України, а також рівності умов розвитку всіх форм власності (ст. 116 Конституції) означає необхідність створення однакового правового режиму для захисту всіх форм власності, тобто забезпечення в чинному законодавстві рівності у правах та обов'язках для всіх суб'єктів права власності – як кредиторів, так і боржників. Тому створення Законом про мораторій переваг у правовому статусі кредиторів або боржників залежно від форми їх власності суперечить конституційним вимогам про рівність суб'єктів права власності. Зовсім іншою категорією є допустимі правові заходи для стимулювання певних видів господарської діяльності суб'єктів права власності незалежно від її форми, наприклад пільги в оподаткуванні або митному оформленні тощо. Встановленням податкових переваг для окремих категорій суб'єктів підприємницької діяльності залежно від роду їх діяльності держава не

змінює основ правового статусу суб'єктів права власності, а отже, у цих випадках не порушуються і конституційні принципи рівності цих суб'єктів. Аналіз мотиву, викладеного в зазначеному Рішенні Конституційного Суду України, свідчить, що орган конституційної юрисдикції безпідставно отожднює єдині конституційні принципи рівності всіх суб'єктів права власності із законодавчо визначеними засадами сприяння або обмеження певних видів господарської діяльності цих суб'єктів [14].

Натомість, одним із беззаперечних постулатів політики державного регулювання в розвинутих країнах є забезпечення рівних умов діяльності на ринку для всіх суб'єктів підприємництва. У практиці цих країн відсутні правові обмеження на банкрутство підприємств, включаючи підприємства державної власності.

Проте це не виключає випадків, коли держава як представник інтересів суспільства змушена приймати рішення про особливий режим подолання стану неплатоспроможності конкретного підприємства [15]. Однак при прийнятті подібного рішення фактор форми власності не відіграє визначальної ролі. Тобто форма державної власності ані в правовому відношенні, ані в реальній політиці урядів не є підставою для встановлення імунітету від судових процедур банкрутства для підприємств [16].

Підставою для введення особливо-го режиму подолання неспроможності є ступінь важливості діяльності підприємства для інтересів країни. Всі розвинуті країни, виходячи з розуміння комплексу стратегічних для країни інтересів, визначають види підприємств, суттєві зміни на яких контролюються урядами.

Формами участі країни у запобіганні банкрутству компаній є: перебирання державою на себе відповідальності за зобов'язаннями підприємства перед кредиторами, фінансова підтримка на поворотній основі, фінансова допомога на умовах обмеження незалежності компанії (компетенції керівництва або прав власності), тобто застосування часткової націоналізації.

У період сучасної глобальної кризи спостерігалось втручання держави у процес запобігання банкрутству. Найбільш масштабна антикризова програма була реалізована у 2008–2009 роках у США. Американський уряд здійснив на вищезазначених принципах безпрецедентне за обсягом фінансування банків і трьох ав-

томобільних гігантів країни. Вже у 2009 р. американські банки завершили повернення сум державної допомоги, оскільки вони були зацікавлені у відновленні своєї незалежності та прав власності.

На відміну від зарубіжних країн, Україна використовує спосіб тотального захисту від банкрутства на підставі форми державної власності, що неминуче призводить до відчутного зниження стимулів розвитку самого державного сектора, який складає значну частину української економіки. Фактично, держава у такий спосіб зняла з себе відповідальність за вирішення проблем неплатоспроможності підприємств державної власності. До того ж, законодавство України не забезпечує економічної функції правового регулювання відносин неспроможності та банкрутства, якою є стимулювання господарюючих суб'єктів ефективно використовувати наявні у них майнові активи. Навпаки, внаслідок законодавчих обмежень і заборон стає неможливим перерозподіл майнових активів неплатоспроможних боржників–підприємств державного та комунального секторів економіки, що призводить до втрати значною частиною господарюючих суб'єктів України стимулів для ефективного господарювання і впровадження інновацій [17].

Виключивши вагому групу державних підприємств із суб'єктів банкрутства, держава не впровадила ефективного механізму запобігання і подолання неплатоспроможності підприємств державної власності. Не створено спеціалізованої системи управління об'єктами державної власності, яка б здійснювала реальні заходи для подолання неплатоспроможності таких об'єктів. Невизначеними є питання щодо джерел витрат бюджету на дані цілі, відсутня реальна організація процедур моніторингу за фінансовим станом державних підприємств. Фактично таке підприємство «завмирає» у стані неспроможності, до нього неможливо застосувати ефективну процедуру санації, держава не здійснює його фінансової підтримки, воно не підлягає приватизації. Така «консервація» стану економічної неспроможності господарюючого суб'єкта призводить до неможливості перерозподілу майнових активів боржників на користь більш ефективного суб'єкта, що суперечить загальній закономірності майнового обороту ринкової системи товарного виробництва, певним чином обмежує вільну конкуренцію.

Отже, на основі аналізу світової прак-

тики та оцінки результатів наявного в Україні сьогодні механізму правового регулювання відносин неспроможності та банкрутства, можна зробити наступні висновки щодо пошуку підходів до скасування імунітету від банкрутства підприємств державної власності.

Так, система регулювання сфери неплатоспроможності не повинна створювати диференціацію суб'єктів господарювання на ринку за ознакою форми власності. Законодавча база правового регулювання даної сфери може включати норми, які будуть сприяти створенню умов для подолання неплатоспроможності підприємств, що забезпечують важливі для суспільства інтереси. Тим самим у законодавстві про неспроможність буде підкреслена обов'язковість виконання державою цієї функції щодо такого типу підприємств.

Таким чином, вважаємо за необхідне замінити політику тотального законо-

давчого «захисту» від банкрутства на системну економіко-правову політику подолання стану неплатоспроможності тих підприємств державної власності, діяльність яких впливає на важливі інтереси суспільства засобами реальної державної підтримки. У випадку потреби у захисті від банкрутства стратегічно важливого підприємства держава, встановлюючи імунітет, повинна перебрати на себе гарантії виконання зобов'язань перед кредиторами, щонайменше із заробітної плати, заборгованості перед пенсійним фондом тощо. Але такі дії не повинні штучно утримувати на ринку неефективних суб'єктів підприємництва або створювати необґрунтовані ринкові привілеї для окремих підприємств. Належними також вважаємо допустимі правові заходи для стимулювання певних видів господарської діяльності недержавних суб'єктів права власності незалежно від організаційної форми.

ПРИМІТКИ

1. Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення : монографія / О. М. Вінник. – К. : Атіка, 2003. – 352 с.

2. Джуль В. В. Інститут неспроможності: світовий досвід розвитку і особливості становлення в Україні : монографія / В. В. Джуль. – 2-ге вид., випр. і допов. – К. : Юридическая практика, 2006. – 384 с.

3. Поляков Б. М. Право несостоятельности (банкротства) в Украине / Б. М. Поляков. – К. : Ін Юре, 2003. – 440 с.

4. Повар П. О. Правове регулювання ліквідації підприємств в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / П. О. Повар. – К., 2009.

5. Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у редакції, викладеній у Законі України від 30.06.1999 р. «Про внесення змін до Закону України «Про банкрутство» // ВВР України. – 1999. – № 42–43. – Ст. 378.

6. Там само.

7. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.

8. Вінник О. М. Господарське право : навч. посіб. / О. М. Вінник. – 2-ге вид., змін. та допов. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 766 с.

9. Закон України від 29.11.2001 р. «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 52. – Ст. 2332.

10. Рекомендації Президії Вищого господарського суду України від 04.06.2004 р. за № 04-5/1193 «Про деякі питання практики застосування Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1193600-04.

11. Джуль В. В. Теоретико-прикладні проблеми реформування законодавства України про банкрутство : дис. ... докт. юрид. наук / В. В. Джуль. – К., 2009.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» (справа про мораторій на примусову реалізацію майна) від 10.06.2003 р. № 11-рп/2003 // ОВУ. – 2003. – № 25. – Ст. 1217.

13. Конституція України від 28.06.1996 р., із змінами, внесеними Законом № 2222–IV від 08.12.2004 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; 2005. – № 2. – Ст. 44.

14. Закон України від 29.11.2001 р. «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 52. – Ст. 2332.

15. Пригуза П. Д. Деякі аспекти відновлення платоспроможності боржника у межах процедури розпорядження майном / П. Д. Пригуза // Санация та банкрутство. – 2006. – № 2. – С. 150.

16. Пригуза П. Д. Проблеми теорії і практики конкурсного права в Україні: неспроможність та банкрутство : монографія / П. Д. Пригуза. – Х. : Харків юридичний, 2009. – С. 283.

17. Закон України від 29.11.2001 р. «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 52. – Ст. 2332.

Станиславский Валерий. Проблемные вопросы правового регулирования неплатежеспособности государственных предприятий.

Работа посвящена проблеме дифференциации субъектов хозяйственной деятельности по признаку формы собственности в правовом регулировании отношений несостоятельности и банкротства.

Ключевые слова: несостоятельность, банкротство, субъекты банкротства, государственное предприятие.

Stanislavsky Valeriy. The legal regulation of the insolvency and bankruptcy of state enterprises.

Devoted to the problem of differentiation of subjects of insolvency and bankruptcy on the basis of ownership.

Key words: insolvency, bankruptcy, subjects of bankruptcy, state enterprise.