

## ГАРАНТІЇ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУРИ БАНКРУТСТВА ЩОДО СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

Питання запровадження гарантій комунальної власності при реалізації процедури банкрутства щодо суб'єктів господарювання комунального сектора економіки на цей час залишається актуальною проблемою, оскільки суб'єкти господарювання, засновниками (учасниками, акціонерами) яких є органи місцевого самоврядування, продовжують визнаватися банкрутами та ліквідуватися при реалізації процедури банкрутства, і, відповідно, територіальні громади продовжують втрачати свою власність.

Досліджуване питання розглядалося у працях А. Власова [1], Р. А. Джабраїлова [2], О. Попової [3], В. А. Устименка [2] та інших науковців. Дослідники звертали увагу на застосування процедури банкрутства до комунальних підприємств, вирішували доцільність прийняття місцевою радою рішення про незастосування процедури банкрутства до комунального підприємства після початку провадження по справі. Але без достатньої уваги залишилися питання досудової та судової санації, особливості реалізації процедури банкрутства господарських товариств комунального сектора економіки та деякі інші питання.

*Метою дослідження є розробка пропозицій щодо гарантій комунальної власності при реалізації процедури банкрутства щодо суб'єктів господарювання комунального сектора економіки.*

Масове визнання банкрутами збиткових підприємств — це перш за все загострення соціального становища у країні, пов'язаного з тим, що значна чисельність працюючого населення може бути звільнена при ліквідації підприємств-банкрутів. Тому для української економіки пошук шляхів уникнення банкрутства набуває не тільки особливої актуальності, але й потребує розроблення механізмів розв'язання проблемних питань з врахуванням реальної ситуації у країні [4, с. 8].

У Німеччині, Англії і США процедурі банкрутства піддаються всі юридичні особи. Французький закон передбачає процедуру неспроможності тільки для суб'єктів підприємницької діяльності. У той же час включення установ до кола осіб, по відношенню до яких можуть застосовуватися процедури не-

спроможності, недоцільно, тому що за їхніми зобов'язаннями субсидіарну відповідальність несе власник. Винятки існують (наприклад, у США) для державних установ. Для окремих типів юридичних осіб (муніципалітетів) у США передбачені спеціальні процедури неспроможності [5, с. 46]. Прийняття у США Закону № 251 про банкрутство муніципальних установ було зумовлене сумним досвідом США щодо банкрутства муніципалітетів. А вже у 30-х роках ХХ ст. у США збанкрутовані близько 5 тис. муніципалітетів. Зазначений Закон ледве не був застосований до найбільшого фінансового центру світу — Нью-Йорка [6, с. 201–202].

Сьогодні у багатьох країнах світу збільшується роль реорганізаційних та інших не ліквідаційних процедур. Зокрема, збереження економічної одиниці забезпечується шляхом зміни управління неспроможного підприємства, реструктуризації його діяльності, надання розстрочок і відстрочок щодо виконання зобов'язань [7, с. 69]. В Україні наслідками визнання боржника банкрутом є припинення підприємницької діяльності боржника.

На думку німецьких юристів, найбільш практичним і часто використовуваним способом порятунку підприємств-боржників є повний продаж активів таких підприємств новому власнику [8]. Така пропозиція вбачається достатньо ефективною для збереження, у тому числі українських боржників — суб'єктів господарювання.

В Україні банкрутство суб'єктів господарювання є досить поширеним явищем. Проте його причиною є не тільки збитковість господарської діяльності внаслідок об'єктивних причин, пов'язаних із недостатнім професійним рівнем менеджменту, що у свою чергу призводить до нездатності виконувати свої грошові зобов'язання, але і навмисне доведення підприємств до стану неплатоспроможності, і як наслідок — банкрутства. У даних умовах суб'єкти господарювання комунального сектора економіки також можуть бути суб'єктами банкрутства внаслідок незаконного втручання в їх господарську діяльність, що призводить до негативних наслідків для територіальних громад.

Статтею 24 Господарського кодексу (ГК) України передбачено, що законом можуть бути встановлені додаткові гарантії права власності при реалізації процедури банкрутства щодо суб'єктів господарювання комунального сектора економіки [9]. Враховуючи важливість функціонального призначення комунальних підприємств, законодавець передбачив можливість незастосування до останніх процедур банкрутства, що слугує гарантією безперерйного задоволення потреб населення певної території в суспільно необхідних товарах (роботах, послугах), які не можуть вироблятися (надаватися) підприємствами інших форм власності [2, с. 50]. Так, положення Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (далі — Закону) не застосовуються до юридичних осіб — підприємств, що є об'єктами права комунальної власності, якщо стосовно них виключно на пленарному засіданні ради органів місцевого самоврядування прийняті відповідні рішення. Конституційний Суд України (КСУ), аналізуючи цю норму Закону, встановив, що під терміном «юридичні особи — підприємства, що є об'єктами права комунальної власності», потрібно розуміти тільки комунальні унітарні підприємства [1, с. 7]. Крім того, рішення місцевої ради може бути прийнято в будь-який час, незалежно від стадії процедури банкрутства боржника. І тоді справа про банкрутство підлягає припиненню [10, с. 4].

Таким чином, гарантії права власності комунальних унітарних підприємств при реалізації процедури банкрутства встановлені законом. Але у науковій літературі висловлено декілька позицій щодо вирішення питання банкрутства комунальних підприємств, зокрема щодо незастосування законодавства про банкрутство до комунальних підприємств.

Так, Р. Ф. Гринюк вважає, що необхідно передбачити реальний порядок погашення заборгованостей перед кредиторами тих комунальних підприємств, що не є суб'єктами банкрутства [11, с. 12]. Р. Г. Афанасьєв пропонує розробити реальний механізм погашення заборгованості юридичних осіб, які не є суб'єктами банкрутства, шляхом розповсюдження субсидіарної відповідальності на відповідні органи державної влади. К. І. Апанасенко також пропонує передбачити субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями неплатоспроможних суб'єктів господарювання комунального сектора економіки [12].

Необхідно звернути увагу на практичний аспект питання. Має місце тенденція активізації банкрутства комунальних підприємств. Про що останнім часом свідчить практика діяльності господарських судів щодо порушення провадження по справах про банкрутство комунальних підприємств [13, с. 197]. За статистичними даними відслідковується постійне

зменшення в Україні чисельності комунальних підприємств, починаючи з 1 січня 2008 р. Наведемо деякий приклад: на 1 січня 2006 р. в Україні нараховувалося 16 688 підприємств; 1 липня 2006 — 16 672; 1 січня 2007 — 16 755; 1 липня 2007 — 16 802; 1 січня 2008 — 16 636; 1 квітня 2008 — 16 560; 1 липня 2008 — 16 530; 1 жовтня 2008 — 16 462; 1 січня 2009 — 16 336; 1 квітня 2009 — 16 527; 1 липня 2009 — 16 181; 1 жовтня 2009 р. — 16 102 [15]. Таким чином, за останні роки кількість комунальних підприємств в Україні зменшилась на 586 підприємств, кожне з яких мало на меті, перш за все, задоволення потреб громади. Така негативна тенденція може стати загрозою для України, у той час, коли багато державних програм і стратегій спрямовані саме на підвищення якості життя та послуг, що надаються населенню.

Практика правозастосування свідчить про те, що банкрутство комунальних підприємств не припиняється [13, с. 195]. Наприклад, у Постанові Господарського суду Дніпропетровської області від 18.11.10 р. у справі № Б24/318-10 за заявою Комунального підприємства «Житлово-комунальна контора № 27» про визнання банкрутом зазначено, що на виконання рішення Криворізької міської ради виконавчий комітет Саксаганської районної у місті ради прийняв рішення про утворення комісії з ліквідації комунальних житлових підприємств, розташованих на території Саксаганського району. Суд визнав Комунальне підприємство «Житлово-комунальна контора № 27» банкрутом. У справі № 19/2-09 за заявою Конотопської міжрайонної державної податкової інспекції до Комунального ремонтно-експлуатаційного підприємства «Красногірське» Господарський суд Сумської області виніс постанову від 14.01.10, якою визнав комунальне ремонтно-експлуатаційне підприємство «Красногірське» банкрутом і відкрив ліквідаційну процедуру. Заборгованість боржника перед кредитором складала 82899, 16 грн. Таким чином, найчастіше заявниками у справах про банкрутство виступають податкові органи або самі комунальні підприємства. Необхідно звернути увагу на те, що суми боргу комунального підприємства можуть навіть не перевищувати 100 тис. грн, безумовно, що для селищної або сільської ради в умовах хронічного дефіциту бюджету сплата зазначеної суми не має ніяких перспектив.

Поряд з окресленими постають проблеми господарсько-процесуального характеру. Якщо проаналізувати ст. 40 Закону України про банкрутство та Господарсько-процесуального кодексу, то серед підстав для припинення провадження у справі про банкрутство ми не побачимо — «у зв'язку з прийняттям органами місцевого самоврядування рішення про незастосування процедур банкрутства» [3]. Спробою вирішити окреслене питання є законо-

проект «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (щодо припинення провадження у справі про банкрутство) (реєстр. № 3528 від 04.03.2009 р., внесений народним депутатом України С. Г. Міщенком на заміну попереднього), в якому пропонується передбачити, що суддя господарського суду відмовляє у прийнятті заяви про порушення справи про банкрутство, якщо щодо боржника згідно із законом не може бути застосовано процедуру банкрутства; господарський суд припиняє провадження у справі про банкрутство, якщо щодо боржника згідно з законом не може бути застосовано процедуру банкрутства [15].

З цього приводу в українських ЗМІ з'являються застережливі статті, що для кредиторів комунальних підприємств настають важкі часи: повернути назад свої кошти стане дуже непросто, зважаючи на те, що господарські суди будуть позбавлені права розглядати справи про банкрутство комунальних підприємств. Такий сценарій дозволить комунальним підприємствам не розраховуватися зі своїми кредиторами [16]. Абсолютно зрозумілим є те, що зміст законопроекту залишився нез'ясованим для авторів подібних статей. Зараз українське законодавство потребує внутрішнього узгодження, а у разі прийняття запропонованого закону, судові інстанції зможуть відмовляти у порушенні справ про банкрутство на підставі норм не тільки матеріального, але й процесуального права.

Також у законодавстві відсутні норми, які б дозволяли районним і обласним радам здійснювати санацію комунальних підприємств міських, селищних і, теоретично, сільських рад, які розташовані на території відповідного району та області. Надання такого права могло б сприяти збереженню комунальних підприємств, власники яких не мають необхідних коштів у своїх бюджетах, на відміну від районних та обласних рад.

Враховуючи викладене, на цей час вирішення питання незастосування законодавства про банкрутство комунальних підприємств є вкрай актуальним. Таким чином, відносно банкрутства комунальних підприємств пропонується:

надати районним та обласним радам право здійснювати досудову та судову санацію комунальних підприємств, розташованих на території відповідної ради (особливо це актуально для комунальних підприємств, створених сільськими та селищними радами);

зобов'язати місцеві ради, які планують розпочати процедури банкрутства комунального підприємства, або якщо така процедура вже порушена судом за заявою іншого заявника, повідомляти про це відповідну районну та обласну ради для надання

останнім можливості своєчасно вжити належні заходи щодо санації боржника;

передбачити субсидіарну відповідальність місцевої ради — власника за зобов'язаннями боржника — комунального підприємства в разі прийняття на сесії рішення про незастосування Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Ця позиція вже була запропонована деякими науковцями України, і вона потребує підтримки, оскільки, як розглядалося вище, у зарубіжних країнах муніципалітети є власниками установ та підприємств і підлягають банкрутству, тобто відповідають за їх зобов'язаннями. В Україні ж складається ситуація, коли ніхто не буде відповідати за зобов'язаннями комунального підприємства;

скористатися науково доведеною пропозицією німецьких науковців, і у разі значного погіршення фінансового стану комунального підприємства прийняти рішення про зміну його власника, тобто про приватизацію комунального підприємства, внаслідок чого буде створено господарське товариство, в якому місцева рада зможе стати акціонером (учасником).

Щодо банкрутства господарських товариств комунального сектора економіки, то КСУ визначено, що обмеження права на справедливий судовий розгляд не може вважатися пропорційним щодо кредиторів господарських товариств, в яких органи місцевого самоврядування є власниками корпоративних прав, тому припис частини 8 ст. 5 Закону не поширюється на названі господарські товариства [1, с. 7].

Таким чином, незважаючи на передбачену ГК України можливість встановлення в законі гарантій права власності у процедурі банкрутства суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, КСУ вказав, що дані гарантії можуть розповсюджуватися тільки на комунальні унітарні підприємства. На цей час законодавство України взагалі містить різні підходи до збереження майна суб'єктів господарювання комунального сектора економіки та державного сектора економіки. Перші позбавлені практично будь-яких гарантій на відміну від суб'єктів господарювання державного сектора економіки.

Так, Законом України від 29 листопада 2001 р. № 2864-III «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» встановлено мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств і господарських товариств, у статутних фондах яких частка державі становить від 25 до 100 відсотків, включаючи випадки відчуження шляхом продажу майна у процесі провадження справи про банкрутство, відкриття ліквідаційної процедури і продажу майна підприємства [17].

Також проект Закону України «Про внесення змін до Закону України Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкру-

том» (реєстр. № 1287-2 від 04.11.2009 р., внесений народним депутатом України Д. О. Ветвицьким) передбачає, що справи про банкрутство окремих видів підприємств різних організаційно-правових форм, у статутних фондах яких частка держави становить не менше 25 %, які одночасно мають статус підприємств стратегічного значення для економіки і безпеки держави, не порушуються до 1 січня 2020 р. Автор законопроекту пояснює, що в умовах світової кризи держава має ризики втрати власності, якщо не забезпечувати відновлення платоспроможності суб'єктів господарювання державного сектора економіки. Головне науково-експертне управління у своєму висновку до законопроекту зазначає, що запровадження мораторію на порушення справ про банкрутство має супроводжуватися одночасним визначенням, хто саме і яким чином буде відповідати за зобов'язаннями суб'єктів господарювання, щодо яких забороняється порушувати справи про банкрутство, перед їх кредиторами, зокрема, працівниками [18]. Дійсно, держава має ризик втрати власності, але законодавець не намагається вирішити проблему багатьох територіальних громад, які також мають ризик втратити власність, у той час як бюджети держави та окремої територіальної громади взагалі не можуть бути протиставлені. Вважаємо, що заборона порушення справ про банкрутство відносно господарських товариств комунального сектора економіки може стати надійною гарантією захисту комунальної власності.

Органи місцевого самоврядування, безумовно, мають певні повноваження у процедурі банкрутства відносно деяких господарських товариств, але останні не обов'язково належать до комунального сектора економіки, тобто територіальна громада практично не має будь-якої можливості зберегти комунальну власність, якщо заява про банкрутство прийнята до суду. Відзначимо, орган місцевого самоврядування є учасником провадження у справі про банкрутство містоутворюючого підприємства, а також особливо небезпечного підприємства і наділений правом звертатися до господарського суду з клопотанням про винесення ухвали про санацію цього підприємства, пропонувати кандидатуру керуючого санацією, інвестора [19, с. 79]. Разом з тим науковці зауважують, що, враховуючи існуючі темпи зростання корпоративного сектора економіки, не виключена можливість створення органами місцевого самоврядування комунальних корпоративних підприємств, у статутному капіталі яких 100 %-ий пакет акцій (часток, паїв) знаходиться в комунальній власності. При цьому такі підприємства не виключені з-під сфери дії Закону про банкрутство. Зазначається, що можливо і не потрібно цього робити, але продумати певні правові засоби захисту інтересів територіальної громади все ж представляється необхідним і доцільним

[9, с. 198]. Дійсно, на практиці можуть виникнути складнощі при реалізації таких гарантій. Так, орган місцевого самоврядування може бути власником акцій відкритого акціонерного товариства, отже при порушенні справи про банкрутство виникає необхідність одержання інформації про те, чи не є який-небудь орган місцевого самоврядування власником акцій.

*Таким чином, враховуючи викладене, відносно банкрутства господарських товариств комунального сектора економіки пропонується:*

у разі порушення процедури банкрутства відносно господарського товариства комунального сектора економіки в подальшому можуть бути застосовані лише процедури санації або мирової угоди. Рішення суду про початок ліквідаційної процедури суб'єкта господарювання комунального сектора економіки може бути прийняте лише за наявності рішення (рішень) відповідного органа (органів) місцевого самоврядування про згоду почати ліквідаційну процедуру. Таке (такі) рішення повинно бути прийняте на сесії місцевої ради (рад);

в Законі України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» передбачити, що Закон спрямований на забезпечення економічної безпеки держави та територіальних громад, недопущення руйнування цінних майнових комплексів державних і комунальних підприємств, захисту інтересів держави й територіальних громад під час реалізації майна господарських товариств; у статутних фондах яких частка держави або територіальної громади (громад) становить не менше 25 відсотків;

передбачити, що орган місцевого самоврядування є учасником провадження у справі про банкрутство господарського товариства комунального сектора економіки і наділений правом звертатися до господарського суду з клопотанням про винесення ухвали про санацію такого товариства, пропонувати кандидатуру керуючого санацією, інвестора;

представник органа місцевого самоврядування має право здійснювати представництво інтересів у провадженні у справі про банкрутство господарського товариства комунального сектора економіки.

### Література

1. Власов А. Объекты коммунальной собственности под защитой Конституционного Суда. Об официальном толковании КСУ нормы закона о банкротстве коммунальных предприятий / А. Власов // Юридическая практика. — 2007. — № 40 (540). — С. 7.
2. Устименко В. Правове регулювання банкрутства комунальних підприємств / В. Устименко, Р. Джабраїлов // Право України. — 2007. — № 5. — С. 50–53.
3. Попова Е. Банкрутство коммунальных предприятий [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://blog.liga.net/user/epopova/article/4717.aspx>.

4. Коломієць Н. І. Економічні та організаційно-правові механізми запобігання банкрутству підприємницьких структур : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.06.01 «Економіка, організація і управління підприємствами» / Н. І. Коломієць. — Львів, 2006. — 21 с.

5. Степанов В. В. Несостоятельность (банкротство) в России, Франции, Англии, Германии / В. В. Степанов. — М. : Статут, 1999. — 204 с.

6. Духовна О. Правове регулювання запозичень до місцевих бюджетів у Сполучених Штатах Америки та країнах Західної Європи / О. Духовна // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 10. — С. 199–202.

7. Бірюков О. Міжнародні аспекти банкрутства: режим правового регулювання відносин неспроможності / О. Бірюков // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 3. — С. 68–71.

8. Бурбело О. А. Международный опыт правового регулирования несостоятельности (банкротства) / О. А. Бурбело, В. Ю. Карпенко [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://yurotdel.com/stati/mezhdunarodnyi-opyt-pravovogo-regulirovaniya-nesostoyatelnosti-bankrotstva.html>.

9. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18–22. — Ст. 144.

10. Поляков Б. Анализ пробелов Закона о банкротстве / Б. Поляков // Юридическая практика. — 2007. — № 6 (476). — С. 4.

11. Гринюк Р. Ф. Правовий статус комунальних підприємств в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Р. Ф. Гринюк. — Донецьк, 2001. — 20 с.

12. Повар П. Проблеми незастосування законодавства про банкрутство щодо комунальних підприємств при їх ліквідації / П. Повар // Юридична Україна. — 2008. — № 1. — С. 46–52.

13. Джабраїлов Р. А. Банкрутство комунальних підприємств : удосконалення правових засобів попередження / Р. А. Джабраїлов // Экономико-правовые исследования в XXI веке: история, современное состояние и перспективы совершенствования хозяйственного законодательства : матер. Первой междунаучно-практ. интернет-конф. (г. Донецк, 16–18 февраля 2009 г.) / Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. — Донецк : изд-во «Вебер», 2009. — 290 с.

14. Статистична інформація щодо кількості комунальних підприємств в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

15. Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (щодо припинення провадження у справі про банкрутство) (реєстр. № 3528 від 04.03.2009 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=34010](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34010).

16. Осторожно: неплатежеспособный должник — коммунальное предприятие [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://news.ligazakon.ua/news/2009/9/21/17049.html>.

17. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про банкрутство» від 18.12.2009 р. № 15 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0015700-09>.

18. Проект Закону України «Про внесення зміни до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (реєстр. № 1287-2 від 04.11.2009 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=36461](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36461).

19. Вовк Д. Банкрутство підприємства: процедура / Д. Вовк. — Х. : Фактор, 2009. — 368 с.

*Надійшла до редакції 16.02.2011 р.*