

СУЧАСНА СИСТЕМА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

УДК 347.736

Бірюков О.М.*

ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО БАНКРУТСТВО В УКРАЇНІ: УРОКИ І ПЕРСПЕКТИВИ

У статті викладено результати ретельного аналізу реформи законодавства про банкрутство в Україні. Автор статті навів авторське бачення основних етапів становлення законодавства про банкрутство. У статті сформульовані пропозиції щодо розробки закону про банкрутство у новій редакції з метою їх врахування у процесі вдосконалення чинного у цій сфері законодавства.

Ключові слова: банкрутство, реформа законодавства про банкрутство, концепція законодавства про банкрутство, споживчі банкрутства.

В статье изложены результаты тщательного анализа реформы законодательства о банкротстве в Украине. Автор статьи навел авторское виденье основных этапов становления законодательства о банкротстве. В статье сформулированы предложения по разработке закона о банкротстве в новой редакции с целью их учета в процессе совершенствования действующего в этой сфере законодательства.

Ключевые слова: банкротство, реформа законодательства о банкротстве, концепция законодательства о банкротстве, потребительские банкротства.

The article contains results of thorough analysis of bankruptcy legislation reform in Ukraine. The author suggests his own vision of the main stages of bankruptcy legislation reform. The article gives proposals as to development of the law on bankruptcy in a new wording in order to take them into account when improving existing in this sphere legislation.

Keywords: bankruptcy, reform of bankruptcy legislation, concept of bankruptcy legislation, consumer bankruptcy.

Вступ

В Україні вже кілька років триває реформа законодавства про банкрутство. Поштовхом до цього стало не тільки визнання необхідності пристосування правового регулювання суспільних відносин у цій сфері до нагальних потреб світового ринку, що сьогодні перебуває у стані постійних фінансових криз, а й взяття Україною специфічних міжна-

* доктор юридичних наук, доцент кафедри міжнародного приватного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

родних зобов'язань. Так, вимога про повний перегляд законодавства про банкрутство міститься у меморандумі, підписаному у 2010 р. між Урядом України та Міжнародним валютним фондом [1].

Вдосконалення чинного Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» свідчить про те, що цей процес відбувався не зовсім так, як мав би бути. Важливо зазначити, що розробка законодавчих пропозицій про внесення змін у такий складний закон, яким є закон про банкрутство, мають відбуватися надзвичайно обережно. Навіть незначні зміни у цей закон іноді мають відчутні наслідки не тільки для учасників цих правовідносин, а й для економіки країни загалом. Слід зазначити, що економіка України перебуває ще у стані становлення, і тому ринкові саморегулюючі механізми є ще слабкими.

Аналізу процесів удосконалення законодавства про банкрутство присвячено чимало публікацій, у тому числі й монографічних досліджень. Серед найвагоміших можна назвати дослідження Тітова М. І. [2], Полякова Б. М. [3], Джуня В. В. [4] та ін. Практично усі дослідники звертали увагу на ті чи інші вади розвитку законодавства про банкрутство України. Метою цієї статті є зосередження уваги на тих помилках, які були зроблені на різних етапах становлення і реформування законодавства про банкрутство та надання порад щодо удосконалення важливої для молодого демократії сфери національного законодавства у найближчий час.

Перший етап: прийняття закону про банкрутство

Перший в новітній історії України закон у сфері регулювання відносин неспроможності – Закон України «Про банкрутство» – був прийнятий у травні 1992 р. [5]. Це був один із перших нормативних актів у цій сфері, прийнятих у колишніх республіках Радянського Союзу після його розпаду. Відомо, що першим законом у цьому регіоні став закон Республіки Білорусь про фінансове оздоровлення та банкрутство, прийнятий у 1991 р. У період з 1991 р. до 1993 р. всі колишні соціалістичні республіки прийняли спеціальні закони про банкрутство чи неспроможність. Ці процеси відбувалися на тлі становлення правових систем нових незалежних держав. Дослідники називали цей процес «першою хвилею» створення окремої сфери законодавства, спрямованої на розв'язання проблем неспроможних боржників. Прийняття саме цих законів фахівцями визнавалося як необхідний крок розбудови правових систем молодих незалежних держав, які стали на шлях впровадження ринкових відносин [6, р.456].

Важливо зазначити, що Закон України «Про банкрутство» був розроблений на базі тексту законопроекту про неспроможність (банкрутство) підприємств, поданого на розгляд Верховної Ради СРСР ще за радянські часи, 8 липня 1991 р. [7, р.344].

Закон України «Про банкрутство» 1992 р. регулював відносини неспроможності недостатньо ефективно. Серед недоліків цього закону називалося таке:

- закон розповсюджував свою дію тільки на юридичних осіб;
- правові засоби для розв'язання проблем заборгованості підприємства, передбачені в законі, вважалися недостатніми;
- закон не містив ефективної реорганізаційної процедури;
- закон не містив юридичні способи забезпечення збереження майна (на зразок мораторію);
- необхідною умовою схвалення плану санації було переведення всіх боргів боржника на санатора, що вважалося суттєвою перешкодою для залучення інвесторів;
- розпорядником майна частіше виступав представник кредиторів (як правило, це був представник банку, який не у всіх випадках представляв неупереджено інтереси усіх кредиторів);

- закон не передбачав механізми пошуку компромісів між боржником та кредиторами щодо врегулювання проблем заборгованості;
- був відсутній інститут професіональних управляючих у справах про банкрутство;
- закон був спрямований відверто на захист майнових інтересів передусім кредиторів, шляхом проведення ліквідації боржника для задоволення вимог кредиторів.

Саме така оцінка містилася у пояснювальній записці Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1995 р. № 18-3449/4, що супроводжувала проект Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про банкрутство”» (нова редакція), який вносився на розгляд Верховної Ради України.

Слід зазначити, що перший у сфері неспроможності закон складався із 21 статті, викладених на 6 сторінках тексту. Зрозуміло, така лаконічність цього законодавчого акту не могла забезпечити належне регулювання складних і багатогранних суспільних відносин. Вищий арбітражний суд України тоді був вимушений зробити цю роботу за законодавчий орган. Цей судовий орган схвалив роз’яснення [8], які стали головним документом, що використовувався суддями при розгляді такої категорії справ. Важливо зазначити, що текст роз’яснень був значно більшим за розміром ніж сам системоутворюючий закон.

Практика застосування закону про банкрутство на початку 90-х років минулого століття підтвердила недосконалість першого у незалежній Україні спеціального закону з питань банкрутства і неможливість ефективно регулювати майнові відносини шляхом застосування процедур, передбачених в ньому. Практично тільки ліквідація застосовувалася у справах про банкрутство [9, р.6].

Про необхідність проведення реформи вказаного закону почали говорити незабаром після виявлення недоліків вказаного закону.

Другий етап: масштабна реформа закону про банкрутство

Наприкінці минулого століття було визнано необхідність посилення юридичного супроводу впровадження ринкових механізмів в Україні. У зв’язку з цим перед законодавцем постали нові завдання – переглянути весь блок законів, спрямованих на підтримку вільної конкуренції. Відомо, що банкрутство у цій сфері відіграє особливу роль.

Перші спроби перегляду законодавства про банкрутство в Україні почали робитися вже у 1995 р. Невелика група науковців, очолювана професором Кузнецовою Н. С., яка складалася з професорів права Дзери О. В. і Щербини В. С., а також голови Арбітражного суду Харківської області кандидата юридичних наук Тітова М. І., [10, с.5] почала цю роботу. Іноземним консультантом робочої групи виступив суддя федерального суду у справах про банкрутство Центрального судового округу Каліфорнії Самуель Баффорд (Honorable Samuel L. Bafford). Результатом роботи цієї групи стали концепція законодавства і проект закону про банкрутство. Ці документи були представлені юридичній громадськості на круглому столі, спеціально для цього проведеного на юридичному факультеті Київського університету ім. Т. Шевченка на початку 2006 р.

Слід зазначити, що це була перша й остання спроба такого ґрунтовного підходу до реформи цієї сфери законодавства в країні. Важливим тут було те, що спочатку розроблялася концепція бачення цього необхідного для ринкової економіки інституту цивільного права. Концепція обговорювалася юридичною спільнотою, а висловлені зауваження були враховані при її доробці.

Приблизно в той самий час була закінчена робота над проектом закону про внесення змін і доповнень у чинний закон про банкрутство, підготовлений Міністерством економіки, Міністерством юстиції України та іншими державними органами влади. Хоча фахівці говорили про необхідність повного перегляду чинного тоді закону про банкрутство,

документ містив пропозиції щодо внесення незначних змін до чинного тоді закону, а текст самого закону збільшувався на кілька статей. Зазначений законопроект пройшов тільки перше читання у червні 1996 р. і залишався без руху.

Наступний етап реформи законодавства у приватноправовій сфері, включаючи й розробку закону про банкрутство в новій редакції, був ініційований Кабінетом Міністрів України, очолюваним Віктором Пинзеником восени 1996 р. Було сформовано кілька робочих груп за галузевою ознакою, що склалися з учених, практиків, державних високопосадовців, суддів тоді Вищого арбітражного суду України тощо. Однією з цих груп був розроблений комплекс заходів, які мали допомогти провести необхідну для економіки реструктуризацію неплатоспроможних підприємств і, врешті решт, зробити інститут банкрутства «працюючим». Уряд прийняв рішення запропонувати розроблені законопроекти пакетом, однак у грудні 1996 р. ця пропозиція Верховною Радою була відхилена. Таким чином, не була втілена інша, як здається, вдала спроба реформи законодавства про банкрутство в ув'язці з іншими сферами національного законодавства, без яких механізм банкрутства у той час вже не можна було «запустити» простою корекцією окремих положень чинного закону.

Разом з тим необхідно зазначити, що Верховна Рада України продовжувала приймати окремі закони, якими вносилися зміни і доповнення до чинного закону про банкрутство. Законодавчі пропозиції розроблялися різними суб'єктами законодавчої ініціативи і спрямовувалися на вдосконалення окремих груп норм. Реформування законодавства про банкрутство у цей період відбувалося хаотично [11, р.55]. Такі нескоординовані дії у кінцевому рахунку розбалансовували цей системоутворюючий закон.

Тільки із залученням іноземних фахівців та за допомогою міжнародних організацій – донорів цей процес став більш керованим. Навесні 1998 р. почалася активна робота з підготовки законопроекту про внесення змін і доповнень до закону про банкрутство до другого читання у Верховній Раді України. Робоча група була посилена консультантами із США. Однак за результатами розгляду законопроекту в другому читанні, що пройшло в грудні 1998 р., його відправили на повторне друге читання.

Після значної доробки законопроект був внесений до Верховної Ради України, хоча фахівці, які були знайомі з цим документом, говорили про необхідність його доопрацювання. 30 червня 1999 р. практично за півдня роботи депутатів в сесійному залі законодавчі пропозиції були прийняті відразу як закон.

Подальше проходження цього документу здійснювалося з порушеннями відомих процедур опрацювання документів у Верховній Раді України і чинного законодавства. Ці порушення були пов'язані з термінами підписання Президентом закону, прийнятого Верховною Радою, і його офіційним опублікуванням. Так, Президент підписав закон після спливу передбаченого в законодавстві строку, а текст прийнятого закону з'явився в газеті «Голос України» тільки 31 серпня 1999 р., також з порушенням строків офіційного оприлюднення.

У результаті проведеного спеціалістами з Вищого арбітражного суду України аналізу щойно прийнятого закону на предмет автентичності текстів, опублікованих у офіційних виданнях (у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» і у Відомостях Верховної Ради України), а також відповідності його перекладу російською, було виявлено, що тексти законів у різних офіційних виданнях різняться один від одного: окремі положення викладені по-різному. Так, наприклад, в одному тексті говориться про строк у 12 місяців, а в іншому в тій самій нормі зазначений строк у 20 місяців, а переклад російською містив низку помилок.

Вищий арбітражний суд України в листопаді 1999 р., коли цей закон ще не набув чинності, звернувся із запитом до Верховної Ради України, Адміністрації Президента і редакцій офіційних видань з проханням роз'яснити який з вказаних текстів є офіційним і слід застосовувати у судах країни. Відсутність будь-яких роз'яснень вже після набуття чинності закону спонукало Вищий арбітражний суд України прийняти рішення самостійно (див.: Лист Вищого арбітражного суду України від 18.01.2000 р. № 01-8/11) про те, що арбітражним судам України до отримання офіційних роз'яснень з боку вказаних органів і організацій слід застосовувати текст закону, який був опублікований у Відомостях Верховної Ради України, а не у газетах «Голос України» і «Урядовий кур'єр».

Третій етап: сучасне вдосконалення концепції законодавства про банкрутство

Найбільша реформа законодавства про банкрутство в Україні завершилася прийняттям у 1999 р. нині діючого Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», який будується на новій, порівняно зі старим законом, концепції. До позитивних рис Закону 1999 р. слід віднести те, що в ньому передбачені різні процедури банкрутства, у тому числі й з метою відновлення платоспроможності боржника, які знаходяться у скрутному фінансовому становищі. Серед судових процедур, передбачених у законі, є розпорядження майном, мирова угода, санація (відновлення платоспроможності боржника) та ліквідація.

Закон містить достатньо процесуальних норм, необхідних для ефективного розгляду у господарських судах такої категорії справ. Разом з тим, зі збільшенням кількості процедур та ускладненням здійснення провадження у справі про банкрутство збільшилася й кількість етапів проходження справи в суді. Крім порушення провадження у справі про банкрутство суд обов'язково проводить підготовче та попереднє засідання, а після цього обирається визначена в законі процедура.

Новий закон залишив норму про перегляд договорів, укладених боржником до порушення у справі про банкрутство. Однак, необхідно зазначити, що зміст її значно змінився. Практика використання таких норм в Україні поки що недостатня для того, щоб робити висновки про ефективність такого засобу захисту інтересів кредиторів.

Протягом останньої реформи цієї сфери законодавства був доповнений Кримінальний кодекс України [12] ще однією статтею і зараз він містить чотири статті, що передбачають покарання за злочини, пов'язані з банкрутством.

Проте реформа цієї сфери законодавства з ухваленням Закону України «Про відновлення неплатоспроможності боржника або визнання його банкрутом» не закінчилася. З дня прийняття чинного нині закону про банкрутство в нього було внесено зміни і доповнення, іноді суттєві, більше як 35 законами. Зрозуміло, після такої кількості змін і доповнень цілісність системоутворюючого закону стала під загрозою. Здається, тому Світовий банк вимагає проведення повного перегляду чинного закону з тим, щоб усунути внутрішні суперечливості і конфлікти з нормами інших законів, які регулюють правовідносини у приватноправовій сфері.

Висновки

Як свідчить проведене дослідження Україна на шляху створення і удосконалення законодавства про банкрутство пройшла два етапи і зараз знаходиться на третьому. Перший етап був пов'язаний з уведенням у правову систему країни після отримання незалежності абсолютно нового правового інституту приватного права. Протягом другого етапу законодавство про банкрутство намагались пристосувати до потреб становлення ринкової економіки. На банкрутство тут покладалися великі сподівання.

Сьогодні із намаганням впровадження уніфікованих норм, розроблених міжнародними організаціями (зокрема щодо транскордонних банкрутств і споживчих банкрутств), Україна має завершити процес реформування цієї сфери законодавства, яка віддзеркалюватиме сучасні світові тенденції розвитку законодавства про банкрутство і відповідатиме нормам та стандартам законодавства Європейського Союзу.

Процес розробки законодавчих пропозицій, у тому числі й проекту закону у новій редакції, вимагає виконання законотворчої роботи з одного боку ефективно, а з іншого – не повторювати помилки, які траплялися раніше.

Враховуючи наведене вище, можна сформулювати деякі поради тим, хто долучений до процесу підготовки законодавчих пропозицій, спрямованих на удосконалення закону про банкрутство.

По-перше, необхідно залучати фахівців в усіх сферах професійної діяльності, зокрема науковців, практикуючих юристів, економістів, викладачів права і економіки, профспілкових лідерів, представників соціальних служб та служби захисту споживачів тощо. По-друге, на кожному етапі розробки проекту закону важливо виносити його на широке обговорення з метою отримання зауважень фахівців та порад майбутніх користувачів встановлених у законі юридичних процедур с наступним покращенням розроблюваного закону. По-третє, закон, що будуватиметься на новій концептуальній основі, має вводитися в дію не відразу, а щонайменше через рік-два з метою надання майбутнім учасникам таких судових процесів часу на ознайомлення з новими невідомими раніше юридичними засобами розв'язання проблем заборгованості. Ця порада має особливе значення, коли буде вводитися так зване споживче банкрутство – процедури банкрутства фізичних осіб – підприємців.

Насамкінець, можна дати загальну рекомендацію, що будуватиметься на тих помилках, які були зроблені раніше у процесі вдосконалення законодавства про банкрутство. Реформа і перегляд чинних системоутворюючих законів не повинен бути хаотичним. Навпаки, обережні кроки мають координуватися з одного центру, і тільки після знаходження консенсусу усіх заінтересованих груп осіб і фахівців обрані юридичні засоби мають передаватися на розгляд законодавчого органу.

Використані джерела:

1. Меморандум України та МВФ [Електронний ресурс] // Економічна правда. – 2010, 11 серпня. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2010/08/11/244528/>.
2. Тітов М. І. Банкрутство: матеріально-правові та процесуальні аспекти / М. І. Тітов; [за ред. В. М. Гайворонського]. – Харків: Фірма «Консул», 1997. – 192 с.
3. Поляков Б. М. Право несостоятельности (банкротства) в Украине: монографія / Б. М. Поляков. – К.: Вид. дім «Ін Юре», 2003. – 436 с.
4. Джунь В. В. Інститут неспроможності: світовий досвід розвитку і особливості становлення в Україні: монографія / В. В. Джунь. – Вид. друге, випр. і доп. – К.: Юридическая практика, 2006. – 384 с.
5. Про банкрутство: Закон України від 14.05.92 р. № 2343-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 31. – Ст. 440.
6. Biryukov A. Recent Bankruptcy Law Developments in Ukraine: From Socialist Traditions to Market Oriented Format / Alexander Biryukov // Contemporary Issues on Public International and Comparative Law / Centus Nweze, ed. – USA, Florida, Lake Mary: Vandeplass Publ. Co., 2009. – P. 453–473.

7. Campbell Steve. Brother, Can You Spare a Ruble? The Development of Bankruptcy Legislation in the New Russia // *Bankruptcy Developments Journal*. – 1994. – Vol. 10. – P. 343-393.
8. Про деякі питання практики застосування Закону України «Про банкрутство»: роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 18.11.1997 р. № 02-5/444 зі змінами і доповненнями, внесеними роз'ясненнями Вищого арбітражного суду України від 15.07.1998 р. № 02-5/260.
9. Biryukov A. The Barriers to Implementing Ukrainian's New Bankruptcy Law // *Bankruptcy Court Decisions*. – 2001. – Vol. 37, Issue 24. – P. 5-7.
10. Бирюков А. Реформа законодательства о банкротстве в Украине // *Юридическая практика*. * К., 2000. * № 18(124). * С. 1, 5.
11. Biryukov A. The Doctrine of Dualism of Private Law in the Context of Recent Codifications of the Civil Law: Ukrainian Perspectives / Alexander Biryukov // *Annual Survey of International and Comparative Law*. – 2002. – No. 8. – P. 53 –79.
12. Більше про це див.: Грек Б. М. Банкрутство. Цивільний та кримінально-правовий аспекти: монографія / Б. М. Грек. – К.: Прецедент, 2006. – 303 с.