

Це дослідження проведене Центром комерційного права в рамках проекту «Розвиток комерційного права в Україні – фаза II» за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

***Звіт за дослідженням «Аналіз регуляторного впливу прийняття проекту Закону України «Про банкрутство фізичної особи»»***

Протягом останніх десятиріч у світі спостерігається значне збільшення обсягів споживчого кредитування (в т.ч. поширення кредитних карток) завдяки дерегуляції, поширенню технологій, інформації та інших факторів, які отримали назву «демократизації» споживчого кредиту. Проте, це явище тягне за собою і соціальні наслідки у вигляді зростання заборгованості фізичних осіб та, відповідно, збільшення рівня ризику неплатоспроможності боржників через втрату роботи, хворобу, розлучення тощо, особливо у період фінансових криз. Внаслідок цього у світі останнім часом приділяється велика увага питанням банкрутства фізичних осіб або споживчого банкрутства. Законодавство зарубіжних країн у цій сфері досить різниться як історією, так і підходами. Історичний досвід, ідеологія, культурні особливості, конкретна ситуація (наприклад, фінансова криза) впливають на вирішення проблеми споживчої неплатоспроможності. Як свідчать дослідження, всі ці фактори необхідно враховувати під час вирішення питання про можливість, доцільність та підходи до запровадження в державі інституту банкрутства фізичної особи.

**Виконавці:**

Олександр Пасхавер, к.е.н, член-кореспондент Академії технологічних наук України, заслужений економіст України, президент Центру економічного розвитку

Лідія Верховодова, к.е.н., віце-президент Центру економічного розвитку

Катерина Агєєва, експерт Центру економічного розвитку

Дмитро Згортюк, експерт Центру економічного розвитку

Електронна версія дослідження доступна для завантаження на сайті Центру [www.commerciallaw.com.ua](http://www.commerciallaw.com.ua) в розділі «Правові висновки та публікації».

Адреса Центру комерційного права:

вул. Круглоуніверситетська, 13

Київ 01024

тел.: (044) 490-6575

факс: (044) 490-6574

електронна пошта: [clc@clc.com.ua](mailto:clc@clc.com.ua)

[www.commerciallaw.com.ua](http://www.commerciallaw.com.ua)

(с) Центр комерційного права, 2012

Це видання стало можливим за підтримки американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). За зміст несе відповідальність Центр комерційного права. Видання не обов'язково відображає погляди USAID або Уряду Сполучених Штатів Америки.

This publication is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents are the responsibility of Commercial Law Center and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

# З М І С Т

<b>ВСТУП</b> .....	<b>4</b>
<b>РЕЗЮМЕ</b> .....	<b>6</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ВИЗНАЧЕННЯ ТА АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ, ЯКУ ПЕРЕДБАЧАЄТЬСЯ ВИРІШИТИ ШЛЯХОМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ</b> .....	<b>15</b>
1.1. Ідентифікація проблеми.....	15
1.1.1. Ризики, що супроводжують розвиток споживчого кредитування .....	15
1.1.2. Необхідність запровадження державного регулювання .....	17
1.2. Світовий досвід вирішення проблеми .....	19
1.2.1. Основні елементи регуляторної системи .....	19
1.2.2. Приклади національних моделей.....	21
<b>РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА ВАЖЛИВОСТІ ТА МАСШТАБУ ПРОБЛЕМИ ДЛЯ УКРАЇНИ</b> .....	<b>39</b>
2.1. Ідентифікація проблеми для України.....	39
2.1.1. Масштаби розвитку споживчого кредитування.....	39
2.1.2. Оцінка ступеня ризиків .....	43
2.2. Групи, на які впливає проблема, що потребує вирішення .....	50
2.3. Необхідність упровадження нової системи державного регулювання .....	53
2.3.1. Ринкова самоорганізація не забезпечує вирішення проблеми .....	53
2.3.2. Ринкова самоорганізація супроводжується значними негативними наслідками .....	54
<b>РОЗДІЛ 3. ЦІЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ</b> .....	<b>57</b>
<b>РОЗДІЛ 4. ВИЗНАЧЕННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ СПОСОБІВ І АРГУМЕНТИ НА КОРИСТЬ ОБРАНОГО СПОСОБУ ДОСЯГНЕННЯ ЗАЗНАЧЕНИХ ЦІЛЕЙ</b> .....	<b>58</b>
4.1. Перший альтернативний спосіб .....	59
4.2. Другий альтернативний спосіб.....	61
4.3. Третій альтернативний спосіб.....	62
4.4. Аргументи щодо переваги обраного способу.....	63
<b>РОЗДІЛ 5. МЕХАНІЗМИ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ</b> .....	<b>66</b>
5.1. Опис механізмів .....	66
5.2. Організаційні заходи, що пропонуються для вирішення проблеми .....	70
<b>РОЗДІЛ 6. ОБҐРУНТУВАННЯ МОЖЛИВОСТЕЙ ДОСЯГНЕННЯ ВИЗНАЧЕНИХ ЦІЛЕЙ У РАЗІ ПРИЙНЯТТЯ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА</b> .....	<b>71</b>
6.1. Вплив зовнішніх факторів .....	72
6.2. Оцінка можливостей упровадження та виконання вимог Закону (залежно від наявних ресурсів) .....	73
6.3. Оцінка і контроль за додержанням вимог Закону .....	78
<b>РОЗДІЛ 7. ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ ВІД ПРИЙНЯТТЯ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА. АНАЛІЗ ВИГОД І ВИТРАТ</b> .....	<b>81</b>
7.1. Очікувані якісні результати.....	82
7.2. Очікувані кількісні результати .....	84
<b>РОЗДІЛ 8. СТРОК ДІЇ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА</b> .....	<b>87</b>
<b>РОЗДІЛ 9. ПОКАЗНИКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА</b> .....	<b>87</b>
<b>РОЗДІЛ 10. ЗАХОДИ, ЗА ДОПОМОГОЮ ЯКИХ ВІДСТЕЖУВАТИМЕТЬСЯ РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА</b> .....	<b>89</b>



## ВСТУП

---

Світову практику підготовки спеціального документа "Аналіз регуляторного впливу прийняття регуляторного акта" впроваджено в Україні у 2003 р. Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"<sup>1</sup>. Досвід наступних років засвідчив, що в Україні "Аналіз регуляторного впливу" став обов'язковим процедурним інструментом реалізації державної регуляторної політики. На сьогодні фактично всі проекти законодавчих і нормативних актів супроводжуються цим документом.

Проте дотримання цієї процедури значною мірою набуло формального характеру. І тому цей документ не виконує притаманної йому ролі активного інструмента, що забезпечує ефективну регуляторну політику в країні. У зв'язку з цим в Україні назріла нагальна потреба у перетворенні "Аналізу регуляторного впливу" із формального процедурного інструмента на реальний інструмент "розумного регулювання" (smart regulation). Тобто його необхідно інтегрувати у реальний політичний процес.

Для впровадження в Україні позитивного світового досвіду в рамках проекту Центру комерційного права "Розвиток комерційного права в Україні: фаза 2" реалізовано пілотний проект, під час якого підготовлено Звіт "Аналіз регуляторного впливу прийняття Закону України "Про банкрутство фізичної особи". Цей Звіт є зразком формату документа "Аналіз регуляторного впливу", який може бути рекомендований для використання у практиці України.

Документ підготовлено з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", міжнародних стандартів, що сформувалися в рамках ОЕСР<sup>2</sup> і Європейського Союзу<sup>3</sup>, а також посібників з підготовки аналізу регуляторного впливу<sup>4</sup>.

Окрім цього при виборі формату документа були враховані такі особливості реалізації державної регуляторної політики в Україні:

А. Історично Україна значно відстає від розвинених країн у формуванні регуляторної політики, притаманної ринковій економіці. Тому при обґрунтуванні необхідності та виборі способу регулювання того чи іншого процесу необхідно обов'язково орієнтуватися на міжнародні стандарти і позитивний світовий досвід.

В. Проте, як засвідчила попередня практика, неприпустимо вдаватися до механістичного імпорту правової бази. При імплементації міжнародних стандартів і позитивної світової практики слід враховувати особливості України, що сформувалися під впливом специфічного характеру постсоціалістичного розвитку країни.

---

<sup>1</sup> Закон України від 11.08.2003 р. №1160-IV "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

<sup>2</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/68/6810.htm#note129>

<sup>3</sup> European Commission: Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009. Режим доступу: [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)

<sup>4</sup> Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. Регуляторна діяльність в Україні: планування, обґрунтування, обговорення, відстеження. Посібник: К., 2008; Семинар "Вопросы регуляторной деятельности". Методическое пособие по подготовке регуляторных актов": АРК.

С. Величезне значення для України має вибір раціонального за витратами часу і трудомісткістю формату документа. При його створенні не слід зволікати з впровадженням нової або удосконалення існуючої системи державного регулювання<sup>5</sup>.

Д. Порівняно з розвиненими країнами в Україні значно обмежена інформаційна і статистична база, що змушує розробників регуляторних актів ширше використовувати якісні та експертні оцінки.

Як приклад обрано аналіз регуляторного впливу прийняття Закону України "Про банкрутство фізичної особи". Цей вибір обумовлено такими чинниками:

- по-перше, гострою актуальністю проблеми. Функціонування споживчого кредитування продукує масові негативні наслідки, для недопущення яких в Україні, як і в інших країнах з ринковою економікою, необхідно запровадити процедуру банкрутства фізичної особи;
- по-друге, наявністю сильних опонентів – банків, що захищають свої корпоративні інтереси і блокують запровадження процедури банкрутства фізичної особи;
- по-третє, реальністю ризику запровадження процедури банкрутства фізичної особи за популістськими мотивами (засіб передвиборної боротьби), що може спотворити ідеологію нової регуляторної системи.

Для вибору національної моделі банкрутства фізичної особи для України проаналізовано позитивний досвід у цій сфері США, Німеччини, Латвії та Польщі. Як приклад пошуку національної моделі банкрутства фізичної особи наведено практику Росії у цій сфері. При визначенні раціональних підходів до розробки законодавства про банкрутство фізичної особи враховані пропозиції експертів МВФ для Литви.

Для аналізу регуляторного впливу прийняття законопроекту "Про банкрутство фізичної особи" використовувалися такі джерела інформації:

- статистичні дані Національного банку України<sup>6</sup>;
- дані Державної служби статистики України<sup>7</sup>;
- звітність банків;
- дані з інших відкритих джерел інформації;
- публікації експертів;
- інтерв'ю топ-менеджерів банків;
- дані соціологічних та інших досліджень;
- ділові Інтернет-видання.

У разі відсутності інформації, необхідної для здійснення аналізу, використовувалися:

- припущення, виходячи із тенденцій розвитку ринку фінансових послуг для населення;
- експертні висновки.
- Зміст зроблених припущень розкривається у тексті Звіту.

Використані джерела інформації надають достовірні дані про розвиток споживчого кредитування і рівень неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів в Україні та світі.

---

<sup>5</sup> У зв'язку з великою кількістю досліджень і анкетувань термін підготовки "Аналізу регуляторного впливу" у розвинутих країнах досягає одного року.

<sup>6</sup> <http://www.bank.gov.ua>

<sup>7</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua>

## РЕЗЮМЕ

---

Цей Звіт "Аналіз регуляторного впливу Закону України "Про банкрутство фізичної особи" є прикладом формату документа, який прийнятий у світі для обґрунтування необхідності впровадження нового регуляторного акта й може бути запропонований для використання в Україні. Документ розроблено на основі вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", міжнародних стандартів, що сформувалися у рамках ОЕСР і Європейського Союзу, рекомендацій українських і міжнародних консультантів.

Під час розробки концепції Закону України "Про банкрутство фізичної особи" було використано світовий досвід і враховані особливості України.

### 1. Визначення проблеми

Запровадження банкрутства фізичної особи стало відповіддю країн на ризики, що почали супроводжувати розвиток споживчого кредитування. Споживче кредитування, що втягнуло у свою орбіту населення і фінансові структури, при функціонуванні у ринковому режимі створило реальну загрозу для економічної та соціальної стабільності суспільства.

### Світовий досвід

Країни з ринковою економікою вперше стикнулися з реальними ризиками розвитку споживчого кредитування під час економічних криз (рецесії). Різке зниження рівня доходів і зростання безробіття, що завжди супроводжують економічну кризу (рецесію), перетворили позичальників споживчих кредитів на неплатоспроможних боржників. Негативні наслідки наступу неплатоспроможності боржників за споживчими кредитами в силу своєї масовості набули в країнах критичного характеру:

- А. Наступ неплатоспроможності у сукупності з необхідністю повернення кредитів поставили боржників та їхні сім'ї перед загрозою зубожіння. Після повернення заборгованості більшість із них не мала можливості відновити свою фінансову спроможність самостійно і, як наслідок, свої соціальні позиції.
- В. Фінансові установи почали втрачати частину своїх доходів у зв'язку зі збільшенням суми недіючих кредитів, а також витратами на їх обслуговування. Застосування жорстких способів примусового стягнення заборгованості дуже загострило конфлікт між кредиторами та боржниками.
- С. Для суспільства помітно зросли соціальні ризики, що зв'язані з появою нової категорії зубожілого населення (поширення жебрання, ризики криміналізації). Активний економічний суб'єкт і сумлінний платник податків в результаті стягнення заборгованості перетворювався на баласт суспільства, який вимагав соціальної допомоги.

Криза з її екстремальними умовами наочно показала необхідність негайного втручання держави у розв'язання проблеми масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів. У країнах почали створюватися спеціальні регуляторні системи для запобігання наступу (регулювання діяльності з надання

фінансових послуг населенню) і мінімізації наслідків (банкрутство фізичної особи) масової неплатоспроможності боржників – фізичних осіб.

Оскільки неплатоспроможність позичальників споживчих кредитів переважно виникла з незалежних від них причин і стосувалася основи суспільства – середнього класу, то історично **процедура банкрутства фізичної особи почала виникати в країнах як система державної підтримки фінансової реабілітації боржника.** Процедура забезпечувала боржнику досягнення fresh start і зниження ризиків безповоротної втрати соціальних позицій, кредиторам – повернення боргів з урахуванням реальної фінансової спроможності боржника.

Відбулася інституалізація гострого з непередбаченими результатами конфлікту "кредитор – боржник" у судову процедуру, яка чітко і публічно регламентувалася законом. В країнах з ринковою економікою процедура банкрутства фізичної особи почала виконувати роль одного з важливих елементів системи державного регулювання, що забезпечує соціальну та економічну стабільність суспільства.

Уперше процедура банкрутства фізичної особи була введена у США ще наприкінці XIX століття. Зараз її використовують більшість розвинених країн. В останні роки її почали активно запроваджувати нові країни – члени ЄС.

Національні системи банкрутства фізичної особи формуються під сильним впливом конкретних умов, притаманних тій чи іншій країні – наявних ресурсів, практики соціальної підтримки, традицій виконання грошових зобов'язань і навіть менталітету населення.

Наприклад, США, де безспірний пріоритет надається ідеї захисту економічної і соціальної стабільності, створили найбільш демократичну для боржника модель (мінімальні строки процедури банкрутства і максимально висока частка списання боргів). За 2010 р. через процедуру банкрутства пройшли 1,3 млн боржників.

Водночас у Німеччині при масовому доступі та значній соціальній підтримці боржників виникла прокредиторська модель, яка передбачає тривалий період сплати боргів.

Нові країни – члени ЄС, що мають значно менші ресурси та нерозвинені системи соціальної підтримки, створюють моделі фінансової реабілітації з обмеженим доступом боржників і порівняно низькими соціальними гарантіями.

## **2. Масштаб і важливість проблеми для України**

Масштаб і важливість проблеми масової неплатоспроможності боржників – фізичних осіб для України визначаються не стільки самою сферою споживчого кредитування, скільки рівнем небезпеки, що супроводжує її функціонування.

Україна помітно поступається за масштабами розвитку споживчого кредитування не лише розвиненим країнам, а й новим країнам – членам ЄС. Станом на 2010 р. сума споживчих кредитів до ВВП становила: США – 88,4%, країни – члени ЄС – 65,2%, нові країни – члени ЄС – 32,1%, Україна – 19,4%. За прогнозом, у 2012 р. цей показник в Україні зменшиться до 15,7% ВВП.

Одночасно розвиток споживчого кредитування в Україні створює набагато більшу, ніж в інших країнах, небезпеку для економічної та соціальної стабільності суспільства. Це зумовлено:

- більшими ризиками втрати доходів, що існують для українського населення;
- відставанням у розвитку державних регуляторних систем;
- нерозвиненими традиціями "справедливої" підприємницької діяльності;
- слабкою адаптованістю населення до нових ринкових умов.

Це яскраво засвідчила ситуація, що склалася під час глобальної фінансової кризи (кінець 2008 – 2009 рр.). Масова неплатоспроможність позичальників споживчих кредитів стала одним із чинників політичної дестабілізації, глибокої кризи банківської системи та загострення соціальних конфліктів.

Масова неплатоспроможність позичальників споживчих кредитів лишається дестабілізуючим чинником до сьогодні. Станом на 2011 р. у 10 найбільших українських банках, у яких зосереджено до 60% споживчих кредитів, сума знецінених і прострочених кредитів сягнула безпрецедентно високого рівня – 52 млрд. грн., або 42,3%<sup>8</sup>.

### **Обґрунтування необхідності державного регулювання**

Масова неплатоспроможність позичальників споживчих кредитів під час кризи створила для банків критичну проблему, і це змусило їх розпочати її вирішення способами ринкової самоорганізації. За короткий час виникла нова система примусового стягнення заборгованості (колекторські фірми, ринок боргових зобов'язань, примусова реструктуризація боргів, використання третейського суду тощо).

Проте способи ринкової самоорганізації за всієї їх жорсткості не забезпечили зниження рівня накопичених проблемних кредитів. Порівняно з 2009 р. у 2011 р. у 10 обраних для аналізу банках при зниженні загальної суми споживчих кредитів на 14,1% сума знецінених і прострочених кредитів зросла на 1,8%, а їх частка збільшилася з 35,3% до 42,3%.

При цьому використання способів ринкової самоорганізації відчутно посилило загрози для соціальної та економічної стабільності:

- на відміну від нових країн – членів ЄС в Україні триває зниження рівня фінансової сталості економіки (частка проблемних кредитів): Україна – 13,7%, Болгарія – 6,4%, Чехія – 4,6%, Польща – 3,9%;
- з'явилися нові види тіньової діяльності з боку суб'єктів ринку і позичальників кредитів;
- посилилася дискримінація прав боржника, збільшилися соціальні ризики для нього та його сім'ї.

Зростання небезпеки для соціального та економічного розвитку країни засвідчило неспроможність ринкових механізмів і негайну необхідність втручання держави у вирішення проблеми масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів.

---

<sup>8</sup> Звітність 10 банків: Приватбанк, Райффайзен банк Аваль, Укрсоцбанк, Укрсиббанк, Надра, Дельта Банк, ОТП Банк, Альфа-банк, Перший Український Міжнародний Банк, Ощадбанк.



## **Основні цільові групи**

Вирішення проблеми масової неплатоспроможності боржників – фізичних осіб стосується в Україні трьох цільових груп.

*Громадяни* – це позичальники споживчих кредитів, які опинилися у стані неплатоспроможності з незалежних від них причин. За розрахунками, чисельність претендентів на застосування процедури банкрутства у перший рік її запровадження становитиме 41 тис. осіб. У подальшому чисельність претендентів зменшиться і становитиме 32–36 тис. осіб на рік.

*Суб'єкти господарської діяльності* – це банки (170), що надають споживчі кредити, і адміністратори, які супроводжуватимуть процес банкрутства фізичної особи.

*Держава* – це 666 місцевих судів, у яких будуть провадитися справи про банкрутство фізичної особи.

## **Цілі державного регулювання**

Цілі визначені з урахуванням загальних вимог до процедури банкрутства фізичної особи та особливостей, притаманних Україні:

- a. сприяти економічній та соціальній стабільності шляхом зменшення конфліктів, що супроводжують розвиток споживчого кредитування;
- b. надати сумлінним громадянам, які опинилися у стані неплатоспроможності із незалежних від них причин, державну підтримку у процесі фінансової реабілітації;
- c. забезпечити баланс інтересів боржника і кредиторів;
- d. створити процедуру, що буде доступною для середньостатистичного боржника – фізичної особи та нескладною для впровадження у судову практику;
- e. сприяти формуванню нової суспільної свідомості щодо ризиків банкрутства, а також особистої відповідальності громадян за виникнення стану неплатоспроможності.

## **3. Причини відмови від альтернативних способів вирішення проблем та аргументи щодо переваг обраного способу**

Розглянуто 4 способи вирішення проблеми масової неплатоспроможності боржника – фізичної особи за допомогою держави.

### **Альтернативні способи**

Як альтернативні обрано способи, за допомогою яких в Україні здійснювалися спроби вирішити проблему масової неплатоспроможності боржників – фізичних осіб за участю держави:

спосіб 1 "Вирішення проблеми на базі чинного законодавства шляхом внесення окремих змін";

спосіб 2 "Включення банкрутства фізичної особи у загальну систему регулювання банкрутства суб'єктів підприємницької діяльності шляхом внесення доповнень до

Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом";

спосіб 3 "Застосування до фізичної особи процедури банкрутства громадянина-підприємця, передбаченої Законом України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом".

Способи 1 та 2 відповідають вимогам регуляторної політики та практиці України і спрямовані на вирішення проблеми неплатоспроможних боржників. Причини відмови: не забезпечують досягнення всіх визначених цілей, вимагають значного коригування чинного законодавства.

Спосіб 3 суперечить чинному законодавству і збільшує ризики ухилення боржників від повернення боргів.

### **Переваги обраного способу**

Обраний спосіб – "Запровадження банкрутства фізичної особи шляхом прийняття Закону "Про банкрутство фізичної особи". Аргументи на користь обраного способу:

- досягаються всі визначені цілі регулювання;
- створюється прозора та доступна для усвідомлення середньостатистичним боржником і впровадження у судову практику регуляторна система;
- відповідає світовому досвіду і реальній практиці України з введення нових регуляторних систем;
- вимагає мінімальних змін чинного законодавства.

## **4. Механізми та заходи, що пропонуються для вирішення проблеми**

Банкрутство фізичної особи запроваджується як засіб зменшення небезпеки для соціальної та економічної стабільності країни, що виникає при розвитку споживчого кредитування. Для цього пропонуються механізми проведення за підтримки держави фінансової реабілітації сумлінного боржника – фізичної особи, який опинився у стані неплатоспроможності з незалежних від нього причин.

1. Місцем провадження справ про банкрутство фізичної особи визначені місцеві суди. Право на ініціювання процедури банкрутства надається виключно боржникові.
2. Критерії допуску боржників – фізичних осіб до реабілітаційних процедур за підтримки держави:
  - сумлінний громадянин, який опинився у стані неплатоспроможності з незалежних від нього причин;
  - громадянин, якого віднесено до категорії вразливих верств населення;
  - наявність у боржника високого рівня заборгованості;
  - доведена неплатоспроможність боржника і неможливість вирішити проблему через позасудові способи.
3. Доступність судової процедури банкрутства для середньостатистичного боржника забезпечується таким чином:
  - територіально – місцеві суди максимально наближені до населення;

- за вартістю – для частини претендентів передбачається безоплатна процедура банкрутства;
  - інформаційно – доведення інформації через загальнодоступний офіційний сайт і громадські приймальні при Міністерстві юстиції України.
4. Банкрут – це боржник, який визнається судом неспроможним повернути борги не інакше, як через продаж належного йому майна. Обмеження його прав спрямоване на забезпечення кредитної та платіжної дисципліни, запобігання спробам ухилення від повернення боргів. Пропонується не звужувати права, які призводять до дискримінації боржника і знижують його трудову та підприємницьку активність. Період "очікування" для повторного застосування боржником процедури банкрутства встановлений у 5 років з дати вивільнення його від статусу банкрута.
  5. Закон вводить чітко регламентовану і деталізовану систему регулювання процесу вивільнення від заборгованості:
    - погашення заборгованості за рахунок коштів, одержаних від продажу майна, у термін до 6 місяців;
    - погашення решти боргу за рахунок щомісячних виплат із поточних доходів боржника у термін від 1 до 6 років;
    - списання залишків заборгованості.
  6. Збільшується соціальна підтримка боржника і його сім'ї понад рівень, передбачений законодавством про виконавче провадження. Обирається такий рівень соціальної підтримки, який унеможливило зубожіння боржника і його сім'ї.
  7. Встановлюється система запобігання фіктивному або навмисному банкрутству: вводяться ознаки несумлінної поведінки; попередній відбір претендентів на банкрутство; контроль у процесі виконання плану погашення заборгованості. Відповідальність боржника за значимі порушення – позбавлення права на реабілітаційні процедури; за менш значимі – застосування системи штрафів, передбаченої процедурою виконавчого провадження.
  8. Визначається інституційна база: регуляторний орган; єдиний реєстр банкрутів – фізичних осіб; перелік документів; типова форма заяви та плану погашення заборгованості; система надання консультаційних послуг; інститут адміністраторів.

Для реалізації запропонованого Закону пропонується здійснити такі організаційні заходи:

- покласти функцію регуляторного органу на Міністерство юстиції України;
- створити Реєстр банкрутів – фізичних осіб як інструмента управління процесом банкрутства фізичної особи (не підлягає оприлюдненню);
- ввести новий інститут адміністраторів процедури банкрутства фізичної особи;
- забезпечити консультаційну та інформаційну підтримку громадян через офіційний сайт і громадські приймальні при регіональних органах Міністерства юстиції України.

## **5. Можливість досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта**

Оцінка можливих наслідків дії зовнішніх факторів (соціальних, політичних, правових, економічних і технічних) засвідчила, що вони не створюють нездоланих перепон для реалізації Закону "Про банкрутство фізичної особи".

Ресурсний фактор не обмежуватиме реалізацію Закону. Прийняття Закону вимагатиме від усіх цільових груп помірних витрат. Ці витрати частково компенсуватимуться за рахунок зниження витрат на альтернативні способи досягнення цілей (наприклад, скорочення справ про стягнення боргів у процедурі виконавчого провадження). Вирішення проблеми масової неплатоспроможності сприятиме збільшенню доходів. Наприклад, боржник у більш короткий термін одержить можливість відновити свою економічну активність.

Факторами сприяння реалізації Закону стануть добровільне виконання його норм з боку боржників – фізичних осіб (зацікавленість у реабілітації) і впровадження системи примусового контролю з боку судів, регуляторного органу та адміністратора. Фактори протидії, а саме правова необізнаність і практика ухиляння від сплати боргів з боку боржників, нейтралізуються через організаційні заходи та впровадження системи відповідальності за порушення норм.

## **6. Очікувані результати від прийняття регуляторного акта**

Стратегічним результатом запровадження банкрутства фізичної особи є створення системи запобігання ризикам для економічної та соціальної стабільності, що супроводжує розвиток споживчого кредитування в умовах України. Цей стратегічний результат від прийняття регуляторного акта оцінюється за допомогою якісних показників.

*Для держави* – це досягнення соціальної та економічної стабільності внаслідок заміни механізму ринкової самоорганізації, що породжує гострі конфлікти, судовою процедурою, яка чітко і публічно регулюється законом; ліквідація загрози десоціалізації частини населення; повернення громадян – платників податків до активної економічної діяльності.

*Для банків* – оздоровлення кредитного портфеля, одержання цивілізованого способу вирішення проблеми повернення заборгованості від неплатоспроможних боржників, орієнтир із "справедливої" підприємницької діяльності.

*Для громадян* – гарантії захисту громадянських прав і фінансової реабілітації за допомогою держави, доведення навиків управління власними фінансовими ризиками, виховання фінансової і платіжної дисципліни, відповідальності за грошовими зобов'язаннями.

Більшість одержаних стратегічних результатів не можуть бути виражені у кількісних показниках. До того ж, в Україні обмежений доступ до відомчої інформації. Тому встановлено часткову кількісну оцінку результативності прийняття та реалізації Закону «Про банкрутство фізичної особи» для всіх цільових груп з використанням експертних оцінок.

**Порівняння витрат і вигод (компенсацій<sup>9</sup>) цільових груп від прийняття  
Закону «Про банкрутство фізичної особи»**

Види витрат і вигод цільових груп	Сума, млн. грн.
<b>Держава</b>	
<b>Витрати:</b> фінансування роботи місцевих судів, безоплатний доступ до судової процедури для частини боржників	38,34
<b>Вигоди/ компенсації:</b> доходи бюджету від судового збору і оподаткування діяльності адміністраторів, вивільнення від надання соціальної допомоги	267,73
<b>Результат</b>	<b>+229,39</b>
<b>Банки</b>	
<b>Витрати:</b> втрати від списання боргів	220,0
<b>Вигоди/ компенсації:</b> збільшення активного капіталу, зниження оподаткованого прибутку, вивільнення від витрат на судові процедури	267,55
<b>Результат</b>	<b>+47,55</b>
<b>Адміністратори</b>	
<b>Витрати:</b> на допуск до професії	6,3
<b>Вигоди:</b> одержані доходи від діяльності	307,54
<b>Результат</b>	<b>+301,24</b>
<b>Громадяни-боржники</b>	
<b>Витрати:</b> на участь у судовій процедурі	567,91
<b>Вигоди:</b> списання частини заборгованості, безоплатний допуск до судової процедури	904,96
<b>Результат</b>	<b>+337,05</b>
<b>Сумарний результат</b>	<b>+915,23</b>

Запровадження процедури банкрутства фізичної особи вимагатиме від усіх цільових груп додаткових витрат. Але ці витрати за розмірами й напрямками є розумними та виправданими. Вони не завдають шкоди цільовим групам, оскільки одержані вигоди/ компенсації їх перевищують.

Оцінка кількісних та якісних результатів надає підстави для висновку – прийняття Закону "Про банкрутство фізичної особи" в Україні є доцільним. Витрати цільових груп – держави, суб'єктів господарювання і громадян – слід визнати мізерними щодо очікуваного стратегічного результату – нейтралізації ризиків від розвитку споживчого кредитування для соціальної та економічної стабільності країни.

<sup>9</sup> До вигод належать одержані доходи та компенсації (зниження витрат у порівнянні з альтернативними способами).

## **7. Термін дії регуляторного акта**

Термін дії Закону "Про банкрутство фізичної особи" необмежений. Україна повинна мати постійну систему державної підтримки своїх сумлінних громадян, які опинилися у скрутному фінансовому становищі з незалежних від них причин. Роль цієї системи особливо зростає у періоди економічної кризи (економічної рецесії).

## **8. Показники (індикатори) результативності регуляторного акта**

Для відстеження результативності реалізації Закону визначено 20 індикаторів, що відображають доступність, якість та ефективність процедури банкрутства фізичної особи. Індикатори за своїм характером є статистичними показниками або показниками, одержаними внаслідок соціологічних досліджень.

## **9. Заходи, за допомогою яких відстежуватиметься результативність регуляторного акта**

Базове відстеження результативності досліджується до дати набрання чинності Закону "Про банкрутство фізичної особи". Повторне відстеження результативності Закону планується здійснити через рік від дня набрання ним чинності.. З огляду на базові показники, визначені у попередньому розділі, відстеження результативності цього регуляторного акта проводитиметься двома методами – статистичним і соціологічним.

## **РОЗДІЛ 1. ВИЗНАЧЕННЯ ТА АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ, ЯКУ ПЕРЕДБАЧАЄТЬСЯ ВИРІШИТИ ШЛЯХОМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

---

Проект Закону України "Про банкрутство фізичної особи" пропонує систему державного регулювання для вирішення проблеми фінансової реабілітації боржника – фізичної особи, який опинився у стані неплатоспроможності з незалежних від нього причин і не може впоратися з цим самостійно.

### **1.1. ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПРОБЛЕМИ**

---

Історія розвитку світової ринкової економіки продемонструвала, що інтервенція держави в економіку відбувається, як правило, спонтанно, у відповідь на той чи інший гострий виклик, який постає перед конкретною країною. Потреба у запровадженні банкрутства фізичної особи виникла у країнах з метою нейтралізації небезпеки для соціального і економічного розвитку, що постала під час масштабного розвитку сфери споживчого кредитування.

#### **1.1.1. РИЗИКИ, ЩО СУПРОВОДЖУЮТЬ РОЗВИТОК СПОЖИВЧОГО КРЕДИТУВАННЯ**

Згідно з фундаментальною основою сучасної теорії споживання (гіпотезою життєвого циклу або постійного доходу), для основної маси індивідів характерне прагнення зберігати граничну корисність своїх витатків постійною<sup>10</sup>. Для цього індивіди використовують різні способи: від масових стандартних – забезпечення доходів за рахунок трудової або підприємницької діяльності, до суто індивідуальних – боротьба за спадщину, утриманство, азартні ігри й навіть кримінальні способи. Одним із способів підтримки обраної індивідом граничної корисності витатків є "життя у борг", тобто віднесення оплати споживчих витрат на майбутній період.

Спосіб віднесення оплати споживчих витрат на майбутній період містить у собі іманентно притаманну небезпеку – це ризик несподіваної втрати доходів, внаслідок чого індивід виявиться неспроможним повернути борги. Примусове стягнення заборгованості з боржників нерідко призводить до безповоротної втрати їх фінансової спроможності. Більшість із них не може самостійно досягти фінансової реабілітації (відновити фінансову спроможність) і внаслідок втрачає соціальні позиції (зубожіння).

До певного періоду ризики та негативні наслідки настання фінансової неспроможності боржників – фізичних осіб мали точковий, індивідуальний характер і тому не вимагали втручання держави у процес їх фінансової реабілітації (відновлення платоспроможності). На цьому етапі системи державного регулювання почали створюватися в країнах для підтримки тієї частини населення, що вже опинилася у

---

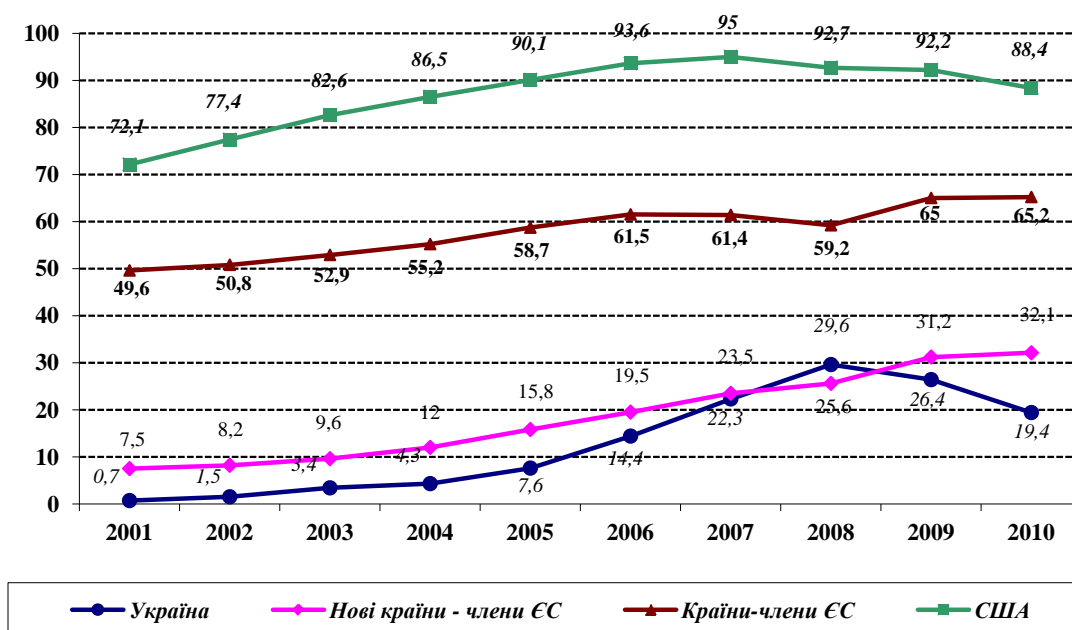
<sup>10</sup> Browning M. Household Saving: Micro Theories and Micro Facts / M. Browning, A. Lusardi // Journal of Economic Literature. – 1996. – Vol.34. – P. 1797-1855; Манків Н.Г. Макроекономіка: пер. з англ. – К.: Вид-во "Основи", 2000. – 588 с.

скрутному соціальному становищі з різних причин, у тому числі й унаслідок неплатоспроможності. Це були системи прямого впливу – забезпечення грошової допомоги (по безробіттю, на утримання дітей, інвалідів та ін.), надання пільг для споживання соціально важливих послуг, соціального житла тощо, або непрямого впливу – наприклад, сприяння розвитку добродійності.

Необхідність втручання держави у процес фінансової реабілітації боржників – фізичних осіб визначилася у країнах на певній стадії розвитку ринкової економіки, а саме на стадії прискороного, іноді навіть ажіотажного, розвитку сфери споживчого кредитування. Населення одержало у користування доступний фінансовий інструмент – споживчий кредит<sup>11</sup>, який відкрив можливість значно і за рішенням самого індивіда збільшувати рівень споживання за рахунок перенесення витрат на майбутній період.

Споживче кредитування через свою привабливість і доступність досить швидко набуло масового характеру. Використання споживчих кредитів стало невід’ємним елементом сучасного способу життя населення.

**Рисунок 1. Кредити домогосподарств як відсоток до валового внутрішнього продукту по Україні та інших країнах світу<sup>12</sup>**



На сьогодні у розвинених країнах сформувалися масштабні сфери споживчого кредитування, про що свідчить відношення суми кредитів домашніх господарств до валового внутрішнього продукту (рис. 1). У 2001–2010 рр. цей показник у США варіювався у межах 72,1–95% ВВП, країнах – членах Європейського Союзу – 49,6–65,2% ВВП.

<sup>11</sup> До споживчих кредитів належать позики, що надаються споживачам – фізичним особам – на придбання продукції для особистих потреб, у тому числі на умовах іпотеки, які безпосередньо не пов'язані з підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника.

<sup>12</sup><http://ecri.be/new/system/files/Key%20Findings%20-%202011%20ECRI%20Statistical%20Package%20EDITED.pdf>; <http://www.ukrstat.gov.ua>



Функціонування масштабної сфери споживчого кредитування автоматично продукує певну масу неплатоспроможних позичальників кредитів. Для цього є об'єктивні передумови у будь-якій країні:

по-перше, причини індивідуального характеру – це нерациональна поведінка, хвороба, втрата постійного місця роботи, інвалідність тощо. До цього слід додати відсутність у значної частини населення фінансової грамотності, яка допомогла б зрозуміти потенційні ризики позичання споживчих кредитів і накопичення заборгованості;

по-друге, дія зовнішніх щодо індивіда факторів, які притаманні ринковій економіці. Поступальний розвиток ринкової економіки забезпечується кризами: банкрутством окремих компаній у процесі конкурентної боротьби на ринку, структурними кризами окремих товарних ринків, національних економік, а на етапі глобалізації – світової економіки. Настання кризи завжди супроводжується падінням виробництва і відчутним зниженням рівня доходів населення. Причому частина населення стає безробітною і внаслідок цього повністю втрачає джерела постійних доходів.

### **1.1.2. НЕОБХІДНІСТЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Сценарій розвитку сфери споживчого кредитування і накопичення значимих для суспільства негативних наслідків, пов'язаних з неплатоспроможністю частини позичальників кредитів, є досить типовим для країн з ринковою економікою.

Як правило, інтенсивний розвиток споживчого кредитування у країнах збігається у часі з періодом економічного зростання. У цей період є відчутною зміна споживчої поведінки населення. Позитивні очікування провають громадян до випереджального збільшення витрат на споживчі товари та послуги за рахунок кредитів.

Стрімкі темпи збільшення масштабів споживчого кредитування на тлі економічного зростання висувають притаманні йому загрози для населення. За цих умов негативні наслідки втрати окремими позичальниками кредитів спроможності повернути заборгованість продовжують сприйматися як індивідуальні випадки. Конфлікти, що виникають, вирішуються боржниками та фінансовими структурами самостійно, без втручання держави.

Країни, в яких споживче кредитування досягло масштабного розвитку, вперше зіткнулися з необхідністю запровадження системи державного регулювання для вирішення проблеми неплатоспроможності боржників – фізичних осіб під час чергової економічної кризи (економічної рецесії). Спад економіки та зростання безробіття, що супроводжували настання економічної кризи (рецесії), вперше перетворили потенційні ризики функціонування споживчого кредитування на реальну масову неплатоспроможність позичальників кредитів – фізичних осіб.

Масова неплатоспроможність позичальників кредитів поставила під загрозу функціонування фінансових установ – постачальників фінансових послуг для населення. У них стрімко почала збільшуватися частка недіючих споживчих кредитів, що не приносили доходів.

Критична ситуація стимулювала процес ринкової самоорганізації – почали виникати структури і механізми для примусового стягнення заборгованості. Кредитори, колекторські фірми і торговці борговими зобов'язаннями створили в країнах безпрецедентний тиск на боржників. Права боржників як громадян країн почали порушуватися, щодо них і їхніх сімей чинилися агресивні й навіть неправові засоби тиску.

Примусове стягнення заборгованості в умовах економічного спаду почало супроводжуватися масовою і безповоротною втратою боржниками фінансової спроможності. Після повернення боргів вони не могли самостійно досягти фінансової реабілітації (відновлення платоспроможності) і неминуче почали поповнювати прошарок зубожілого населення. Це мало негативні наслідки для країн, якими неможливо було зневажати:

- a) частина економічно активного населення внаслідок зубожіння перетворилася на суспільний баласт – жебраків і безхатьків;
- b) виникла необхідність у збільшенні бюджетних витрат на соціальну підтримку боржників та їхніх сімей, які поповнили ряди зубожілого населення;
- c) виникла небезпека погіршення криміногенної ситуації;
- d) тяжкий психологічний ефект, який призвів до зростання випадків суїцидів.

Поширення цих негативних наслідків викликало гострий суспільний резонанс.

Ситуація у країнах, що склалася під час економічної кризи (рецесії), засвідчила, що наявні ринкові механізми не були спроможні вирішити нову проблему – масову неплатоспроможність позичальників споживчих кредитів. Нові виклики, що постали з розвитком масштабної сфери споживчого кредитування, стимулювали у розвинених країнах формування системи державного регулювання у двох напрямках.

Перший напрямок – це удосконалення існуючих систем, що регулювали взаємовідносини між кредиторами і боржниками – фізичними особами:

- a) система захисту прав споживачів була доповнена заходами щодо захисту споживачів масових фінансових послуг для населення;
- b) у системі регулювання фінансової діяльності почала створюватися правова база для регулювання нового виду діяльності – надання масових фінансових послуг населенню;
- c) систему регулювання стягнення заборгованості з фізичних осіб поповнив новий регламент – процедура стягнення заборгованості за неспроможності особи повністю погасити борги перед кредиторами.

Другий напрямок – це створення нової державної системи регулювання процесу фінансової реабілітації боржника – фізичної особи, який опинився у стані неплатоспроможності та не може вийти з нього самостійно.

Історично нові системи державного регулювання процесу фінансової реабілітації боржника – фізичної особи під патронатом і за підтримки держави вперше були створені у США наприкінці XIX століття, у розвинених європейських країнах – під час економічної рецесії 1990-х років.

На сьогодні подібні системи державного регулювання мають за невеликим винятком всі країни з розвинутою ринковою економікою, а також країни ЦСЄ. Готуються до впровадження таких регуляторних систем Росія і деякі нові країни, що

утворилися на теренах колишнього СРСР. Є спроби підготовки відповідних законопроектів в Україні.

Таким чином, світова практика засвідчила, що всі країни з ринковою економікою на певній стадії стикаються з масовими ризиками, що їх породжує масштабний розвиток споживчого кредитування. І реакцією на ці ризики є створення регуляторних систем для підтримки фінансової реабілітації неплатоспроможних боржників – фізичних осіб, які не можуть впоратися з цим самостійно. Функція державної підтримки неплатоспроможного боржника – фізичної особи стала обов'язковим елементом систем державного регулювання кожної країни, зацікавленої у збереженні економічної та соціальної сталості.

## **1.2. СВІТОВИЙ ДОСВІД ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ**

---

Спосіб вирішення проблеми фінансової реабілітації (відновлення платоспроможності) неплатоспроможного боржника – фізичної особи за допомогою держави дістав назву "банкрутство фізичної особи" ("споживче банкрутство").

### **1.2.1. ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ РЕГУЛЯТОРНОЇ СИСТЕМИ**

Банкрутство фізичної особи є цивілізованим способом розв'язання гострого конфлікту між кредиторами та боржниками. Це досягається шляхом інституціоналізації. Реальний конфлікт, що супроводжується негативними наслідками для боржника, суспільства і кредиторів, перетворюється на судову процедуру, яка чітко й зрозуміло регламентується законодавством з урахуванням інтересів усіх його учасників.

На сьогодні у світовій практиці сформувалася певна модель процедури банкрутства фізичної особи. На основі аналізу конкретних національних моделей, які використовують різні країни, визначено дев'ять ключових елементів системи регулювання процесу фінансової реабілітації боржника за допомогою держави.

1. Мета процедури банкрутства – забезпечення боржнику fresh start, можливості розпочати діяльність з "чистого аркуша" за рахунок вивільнення від надмірної заборгованості. Ця мета виходить за рамки дії ринкових механізмів і може бути реалізованою виключно через систему державного регулювання.
2. Система допуску. Кожна країна, виходячи з можливостей бюджету і пропускнуої спроможності судової системи, а також орієнтуючись на існуючу практику державної допомоги, визначає критерії допуску неплатоспроможних боржників до процедури банкрутства. Такими критеріями є величина суми заборгованості, термін затримки платежів та особиста порядність претендента на реабілітаційні процедури.
3. Статус банкрута. Надання боржнику статусу банкрута означає, що він визнається неспроможним повернути борги не інакше, як через процедуру продажу майна. Статус банкрута призводить до обмеження прав фізичної особи:
  - а) втрачається право на розпорядження своїми активами та доходами;
    - а. поведінка, витрати та доходи підпадають під контроль з боку суду;

- b. обмежуються права на одержання кредитів, заставу майна, в окремих країнах вводяться обмеження на підприємницьку діяльність, участь в органах управління компаніями тощо;
  - c. відбувається включення до реєстру банкрутів, інформація відображається у кредитній історії.
- 4. Способи вивільнення від заборгованості, що застосовуються для забезпечення боржнику fresh start. Повернення заборгованості здійснюється з урахуванням реальної фінансової спроможності боржника. Для цього використовуються три способи:
  - a. звернення стягнення на наявне майно (продаж з аукціону);
  - b. реструктуризація заборгованості – повернення заборгованості із поточних доходів протягом встановленого законодавством терміну;
  - c. списання частини боргу (в окремих випадках – повне списання боргу).
- 5. Реабілітаційні процедури забезпечують боржнику мінімальні соціальні гарантії:
  - a. виключення майна, необхідного для проживання боржника і його сім'ї, з ліквідної маси;
  - b. визначення мінімальної суми грошових доходів у розрахунку на одну особу для проживання боржника і його сім'ї;
  - c. визначення умов виселення боржника і його сім'ї з житлового приміщення.
- 6. *Вивільнення боржника від статусу банкрута.* У законодавстві визначається період "правильної поведінки" та процедура позбавлення статусу банкрута боржника.
- 7. *Механізми запобігання несумлінній поведінці (фіктивному або навмисному банкрутству):*
  - a. визначаються ознаки несумлінної поведінки, що обмежують допуск боржника до процедури банкрутства;
  - b. запроваджуються форми відповідальності за несумлінну поведінку під час процедури банкрутства.
- 8. Участь кредиторів у процедурі банкрутства. Кожна країна визначає:
  - a. право кредиторів на подання заяви про визнання боржника банкрутом;
  - b. їх вплив на прийняття рішень під час судової процедури.
- 9. Інституційна база. Елементами інституційної бази слугують:
  - a. перелік документів для ініціювання справи про банкрутство;
  - b. типовий формат заяви, на основі якого приймаються рішення щодо початку справи та вибору плану повернення заборгованості;
  - c. консультаційні, юридичні послуги на досудовій стадії;
  - d. інститут адміністраторів (приватних виконавців, конкурсних керуючих, арбітражних керуючих), що призначаються судом і супроводжують процедуру банкрутства.

## 1.2.2. ПРИКЛАДИ НАЦІОНАЛЬНИХ МОДЕЛЕЙ

Світова історія впровадження банкрутства фізичної особи має тривалий період – з кінця XIX століття і до наших часів. Ретроспективний аналіз свідчить, що за наявності загальних ключових елементів національні моделі регуляторних систем, що створювалися за цей час у різних країнах, мають суттєві відмінності.

### Фактори диференціації

До факторів, які обумовлюють глибоку диференціацію національних моделей банкрутства фізичної особи, слід віднести:

- a. політичні підходи до способів вирішення проблеми фінансової реабілітації боржників – фізичних осіб;
- b. економічні можливості країни, тобто обсяг ресурсів, який та чи інша країна може спрямувати на цілі регулювання;
- c. специфіка побудови правової та регуляторної системи;
- d. практика соціальної підтримки населення;
- e. менталітет населення – дотримання законів, ставлення до договірних зобов'язань, а також статусу неплатоспроможного боржника, фінансова обізнаність і спроможність управляти власними фінансовими ризиками;
- f. ступінь розповсюдження та рівень ризиків реальної практики споживчого кредитування;
- g. ставлення суспільства до впровадження процедури банкрутства громадянина.

Нижче наведено приклади різних країн, які демонструють, що не існує абсолютно "кращої практики" побудови національної моделі процедури банкрутства фізичної особи. Ефективність застосування моделі значною мірою залежить від того, наскільки її основні елементи пристосовані до реальних умов конкретної країни. Це необхідно враховувати при виборі підходів до розробки законодавства про банкрутство фізичної особи в Україні.

Диференціацію різних національних моделей показано на прикладах країн трьох груп:

перша група – країни з розвинутою ринковою економікою, які мають тривалу історію застосування банкрутства фізичної особи (США і Німеччина);

друга група – нові країни – члени ЄС, що впровадили таку регуляторну систему в останні роки (Польща і Латвія);

третья група – нові країни, що утворилися на теренах СРСР і тільки-но розпочинають підготовку запровадження банкрутства фізичної особи (Росія).

### США

На формування процедури банкрутства фізичної особи у США значний вплив мали такі аспекти:

- a. пріоритетні цілі регулювання – сприяння економічній та соціальній стабільності країни;
- b. потужна економіка, що дозволила спрямувати на цілі регулювання значні фінансові ресурси;

- c. масове використання населенням споживчих кредитів, що призвело до масових ризиків настання неплатоспроможності;
- d. менталітет населення – дотримання закону, договірних зобов'язань і традиції особистої відповідальності громадянина.

Тому США одразу запровадили систему банкрутства фізичної особи, яка забезпечувала громадянину можливість виходу із складної фінансової ситуації за допомогою держави. Цілі банкрутства були однозначно визначені рішенням Верховного суду США у 1934 р.: "воно (банкрутство) надає чесному, але невдатному, боржнику чисте поле для майбутніх зусиль та нові можливості у житті, вільні від тиску існуючих гнітючих боргів"<sup>13</sup>.

Кредитори, беручи до уваги суспільні інтереси, більш лояльно, ніж в інших країнах, сприйняли вимушені втрати, яких вони мали зазнавати у зв'язку з вивільненням боржників від накопиченої заборгованості.

Модель банкрутства фізичної особи, яку використовують США, визначає процедуру вивільнення неплатоспроможного боржника від накопиченої заборгованості, що забезпечує йому fresh start у мінімально стислі терміни на сприятливих для нього умовах. При обмеженій системі соціальної підтримки держава допомагає боржнику відновити свій соціальний статус.

Регулювання банкрутства фізичної особи є складовою частиною Федерального кодексу про банкрутство США. Процедура банкрутства здійснюється федеральними судами. Окремі штати не мають повноважень у частині банкрутства.

Американська модель банкрутства надає два способи проведення фінансової реабілітації фізичної особи, яка опинилася у стані неспроможності виконати свої грошові зобов'язання.

Розділ 7 Кодексу визначає умови погашення заборгованості шляхом звернення стягнення на все майно боржника. Законодавство накладає заборону на стягнення тих видів майна, які необхідні для забезпечення життєдіяльності боржника та його сім'ї. Конкретний склад майна, що залишається у боржника, визначається з урахуванням місцевих умов і рівня життя в конкретному штаті.

Процедура передбачає списання боргів у частині, що перевищує вартість майна боржника, на яке звернене стягнення (окрім позик на навчання і податків, до яких застосовується інша процедура). Як правило, це становить значну частину накопиченої заборгованості. На процес вивільнення боржника від боргів способом продажу майна відводиться до 12 місяців.

Розділ 13 Кодексу передбачає процедуру погашення боргів шляхом їх реструктуризації упродовж 3–5 років. Ця процедура може застосовуватися до боржників, що мають регулярні річні доходи, і розмір їхніх боргів не перевищує визначеної межі.

Залежно від ситуації у плані передбачається погашення основної частини боргу без штрафних санкцій і відсотків за кредитом або навіть без частини "тіла" кредиту. Після завершення терміну реструктуризації за умови сумлінної поведінки боржника

---

<sup>13</sup> <http://supreme.justia.com/us/292/234/case.html>

залишок боргу списується. Цей спосіб застосовується у тих випадках, коли за домовленістю з кредиторами боржник бажає зберегти за собою майно, навіть те, що перебуває у заставі.

Практика США демонструє, що в усі роки боржники надавали перевагу першому варіанту проведення процедури банкрутства (звернення стягнення на майно). За минулі п'ять років (2007-2011 рр.) його частка була в межах 60,9–71,6%. Цей спосіб приваблював боржників стислим періодом фінансової реабілітації, скороченням періоду контролю з боку держави за поведінкою, розпорядженням майном, доходами та витратами боржника. Іноді боржники вдавалися до цього способу з метою повернення боргів за рахунок непривабливих активів. Тому у США не набула поширення практика визначення періоду "правильної поведінки", що широко використовується у розвинених європейських країнах.

Процедура банкрутства у США, за загальним визнанням, має відверто гуманний характер, вона спрямована на захист боржника від кредиторів. Фактично для населення США процедура банкрутства перетворилася на один із способів вирішення власних фінансових проблем.

У певному сенсі банкрутство громадянина стало елементом національної культури. Воно не є ганьбою, а сприймається як прийнятний для суспільства вихід із складної життєвої ситуації. Для банків громадянин, який визнаний банкрутом, не втрачає привабливості як клієнт, оскільки протягом семи років щодо його боргів не може бути застосована процедура списання.

На відміну від європейських розвинених країн для США не характерне широке застосування досудових процедур врегулювання повернення боргів при неплатоспроможності боржника – фізичної особи.

З огляду на ці причини, процедура банкрутства набула у США безпрецедентно масового характеру. Через неї пройшли у 2009 р. 1,074 млн. осіб, у 2010 р. – 1,537 млн. осіб і у 2011 р. – 1,363 млн. осіб<sup>14</sup>. Враховуючи, що боржник може використати процедуру фінансової реабілітації за допомогою держави один раз на сім років, упродовж 2005–2011 рр. через цю процедуру пройшло 8,3 млн. осіб або 2,3% населення країни. А якщо зауважити, що настання неплатоспроможності позначається на становищі не лише власне боржника, а і його сім'ї, а також осіб, які перебувають на його утриманні, то потенційна кількість залучених до процедури банкрутства буде ще більшою.

Останнім часом у США дискутується питання щодо обмеження сфери застосування процедури банкрутства фізичної особи і більшої її орієнтації на забезпечення інтересів кредиторів.

## **Німеччина<sup>15</sup>**

Закон про банкрутство юридичних і фізичних осіб діє в Німеччині з січня 1994 р. На вибір національної моделі процесу реабілітації (відновлення платоспроможності) фізичної особи вплинули переважно такі чинники:

---

<sup>14</sup> [http://www.abiworld.org/AM/Template.cfm?Section=Non-business\\_Bankruptcy\\_Filings1&Template=/TaggedPage/TaggedPageDisplay.cfm&TPLID=60&ContentID=36302](http://www.abiworld.org/AM/Template.cfm?Section=Non-business_Bankruptcy_Filings1&Template=/TaggedPage/TaggedPageDisplay.cfm&TPLID=60&ContentID=36302)

<sup>15</sup> <http://neuezeiten.rusverlag.de/2011/01/14/1601/>

- a. потужна соціальна політика, що орієнтована на підтримку населення;
- b. традиції дотримання договірних зобов'язань – борги мають погашатися;
- c. потужна економіка, що дозволяє спрямовувати значні ресурси на цілі регулювання;
- d. масове використання населенням споживчих кредитів;
- e. вкрай негативне ставлення суспільства до факту неплатоспроможності громадянина;
- f. суспільна підтримка впровадження процедури банкрутства фізичної особи.

Основна концепція Закону сформульована таким чином: "Процедури регулювання банкрутства спрямовані на задоволення взаємних інтересів кредитора і боржника, при яких все майно боржника підлягає відповідній переоцінці за собівартістю і розпродажу за найбільш вигідною ціною. Можливе й інше рішення, що базується на обопільному компромісі та домовленості про прийняття кредитором особливих умов, пов'язаних з відмовою від вимог. Кожне рішення покликане зберегти честь і гідність боржника, якому за умови його сумлінної поведінки, доведеної фінансової неспроможності та повної неплатоспроможності надається можливість вивільнення від компенсації боргів".

Справи про банкрутство розглядаються судом з питань банкрутства (Insolvenzgericht), який перебуває в юрисдикції центрального земельного суду з цивільних справ (Amtgericht).

Офіційні судові процедури розпочинаються за умови, що боржник виявився неспроможним задовольнити вимоги кредиторів протягом 4–6 тижнів, і сума боргу дорівнює або перевищує 10% від суми поточних вимог із заборгованості. Вважається недоцільним судове провадження справ про неплатоспроможність боржника при боргах на суму менше 1000 євро.

Закон підтримує тільки сумлінних боржників, які демонструють активні спроби самостійно позбавитися боргів. Ухилення від працевлаштування і зловживання станом одержувача соціальної допомоги не вивільняє боржника від компенсації всіх платіжних вимог.

Процедура розпочинається із заяви боржника про визнання його банкрутом. Особі надається можливість звернутися за допомогою у складанні заяви до створених при меріях відділів консультативної допомоги при особистій неплатоспроможності (Schuldenberatung).

У Німеччині існує спеціальний і досить детальний формуляр – заява, яку боржник повинен заповнити. Цей документ відіграє важливу роль при прийнятті рішень щодо порушення справи про банкрутство і виборі плану погашення заборгованості.

У заяві наводиться повний перелік кредиторів із зазначенням сум боргу. При проведенні процедури банкрутства враховуються всі непогашені вимоги кредиторів: споживчі кредити, замовлені у каталогах або через Інтернет-магазини і неоплачені товари, заборгованість за щомісячними внесками за договорами на користування стільниковими телефонами або Інтернетом, невнесення орендної плати за квартиру, плати за електроенергію, вчасно не сплачені додаткові лікарняні та косметичні послуги, податки, плата за перегляд телебачення та інші борги зі сфери приватного життя людини.



Детально і правдиво надається опис доходів і майнового стану боржника, включаючи всі страхові договори, доходи від передачі нерухомості в оренду, наявні цінні папери тощо. Пенсії, соціальна допомога, допомога з безробіття або непрацевдатності розглядаються як дохід, оскільки вони можуть перевищувати мінімальний прожитковий рівень. Виняток становлять лише накопичувальні пенсійні договори, що забезпечують підтримку громадянина у старості.

До заяви додаються письмові звернення боржника до кредиторів з проханням зняти боргові зобов'язання. Досить часто кредитори йдуть на компроміс, якщо боржник є постійним їхнім клієнтом і має хорошу кредитну історію.

На основі ретельного огляду провадиться опис і оцінка майна боржника, на яке звертається стягнення. Законом захищені від звернення стягнення особисті речі, домашнє приладдя, побутове начиння першої необхідності, а також предмети розкоші з великим терміном зносу. Може бути залишений навіть особистий автомобіль, якщо боржник використовує його в робочих цілях.

Процедура банкрутства здійснюється у три етапи.

Перший етап – досудова процедура. Проведення обов'язкових переговорів між кредиторами та боржником за участі компетентних представників спеціальної служби для досягнення згоди щодо погашення заборгованості.

Другий етап – при недосягненні згоди на першому етапі розпочинається судова процедура, під час якої визначається стан неплатоспроможності боржника й ухвалюється план погашення боргів. Більш лояльний режим встановлюється для одержувачів соціальної допомоги, інвалідів, жінок, що мають неповнолітніх дітей тощо.

Третій етап – шість років опіки держави. Суд призначає опікуна, якому надається право розпоряджатися майном боржника. У першу чергу борги погашаються за рахунок продажу майна (окрім майна, на яке не звернене стягнення). Боржник зобов'язаний продати нерухомість, у тому числі житловий будинок (приміщення), для погашення боргу і переїзду в орендоване помешкання.

Борг, який залишився, погашається шляхом щомісячних відрахувань із поточних доходів боржника протягом встановленого терміну. Для розрахунку обсягів платежів використовується спеціальна таблиця відповідності прожиткового мінімуму і доходів неплатоспроможного боржника. Вона є законодавчим положенням Укладення цивільних процесів (Zivilprozessordnung ZPO #850). За основу береться чистий дохід особи після сплати податків, який припадає на одну особу з урахуванням кількості утриманців.

Погашення боргу здійснюється шляхом щомісячного відрахування з поточних доходів боржника сум, що перевищують 989,99 євро в розрахунку на боржника і членів його сім'ї. Якщо чистий дохід на одну особу становить менше цієї суми, боржник повністю вивільняється від погашення боргових зобов'язань. Існують випадки, коли за наявності утриманців сума щомісячних платежів боржника становила 2 євро.

Для соціально незахищених верств населення, наприклад матерів з малолітніми дітьми до чотирьох років, може бути призначена відстрочка початку процедури банкрутства.

Після завершення третього етапу за сумлінної поведінки боржника суд приймає постанову про списання залишків боргу перед усіма кредиторами. До боргів, що не підлягають списанню, належать вимоги до сплати за всі порушення громадського порядку, які вчинено зі злим умислом, зневажаючи законодавчі положення або на підставі грубої недбалості. Також не підлягають списанню борги зі сплати аліментів і допомоги з догляду за найближчими родичами.

Одночасно історія позичальника потрапляє у кредитне бюро, що фактично унеможливає для нього одержати новий кредит і ускладнює одержання навіть таких послуг, як оренда житла. У суспільстві існує вкрай негативне ставлення до громадян, які публічно визнані неплатоспроможними. На практиці це означає, що 7–10 років неплатоспроможний боржник відчуватиме обмеження у своїх правах.

Щорічно суд здійснює перевірку фінансово-майнового стану боржника. Якщо він не змінився, то боржнику надається відстрочка на наступний рік. Нові доходи розглядаються як додаткове джерело погашення заборгованості. Виявлення випадку свідомого приховування доходів є підставою для суду відмовитися від захисту прав і інтересів боржника. У цьому разі боржник змушений самостійно вирішувати проблему погашення боргів перед кредиторами.

Режим банкрутства, що захищає права та інтереси боржника, може застосовуватися до фізичних осіб один раз на 10 років.

Офіційний процес визнання фізичної особи банкрутом є більш привабливим для боржників, аніж довготривала строком до 30 років процедура виконавчого провадження (термін давності за борговими зобов'язаннями у Німеччині).

Процедура банкрутства у Німеччині, як і в більшості інших розвинених країн, набула масового характеру. У кризовий 2009 р. за власною ініціативою подали заяву про визнання їх банкрутами понад 3 млн. громадян. Нині вони проходять період "правильної поведінки".

## **Польща**<sup>16</sup>

Польща є однією з перших країн ЦСЄ, де було впроваджено систему банкрутства фізичної особи. Відповідне законодавство було прийняте у лютому 2008 р. і набрало чинності наприкінці березня 2009 р.<sup>17</sup>

Технічно система регулювання була впроваджена шляхом внесення змін до чинного Закону "Про банкрутство і реабілітацію", що діяв у Польщі з лютого 2003 р. Закон було доповнено новим розділом 5 "Процедури банкрутства для фізичних осіб, що не здійснюють економічної діяльності". Таким чином, процеси банкрутства фізичних осіб і фізичних осіб – підприємців були розділені.

На вибір підходів до побудови моделі процедури банкрутства фізичної особи в Польщі мали вплив такі обставини:

- стан економіки, в тому числі банківського сектора, що обмежує державу у наданні допомоги неплатоспроможним боржникам;

---

<sup>16</sup> <http://prawo.legeo.pl/prawo/ustawa-z-dnia-28-lutego-2003-r-prawo-upadlosciowe-i-naprawcze/>

<sup>17</sup> USTAWA Prawo upadłościowe i naprawcze z dnia 28 lutego 2003 r.

- слабка соціальна орієнтація регуляторних систем;
- наявність тіньових процесів, що посилюють ризики ухилення від сплати боргів;
- порівняно низький рівень попиту населення на споживчі кредити;
- опір запровадженню процедури банкрутства з боку банків і громадськості.

На відміну від традицій розвинених країн, польське законодавство жорстко обмежує сферу застосування банкрутства. Воно призначається тільки для виняткових і надзвичайних випадків. Значну роль у цьому відіграло побоювання щодо можливості використання банкрутства з метою ухилення від повернення боргів.

Правом на порушення справи про банкрутство наділяються виключно сумлінні боржники, неплатоспроможність яких настала внаслідок незалежних від них обставин. Випадки настання неплатоспроможності позичальників кредитів внаслідок переоцінки своїх можливостей або необізнаності не розглядаються як підстави для порушення у суді справи про банкрутство.

З огляду на це, у законодавстві велику увагу було приділено процедурам подання заяви на порушення справи, за якими боржник повинен був довести сумлінність своєї поведінки та обґрунтувати виникнення неплатоспроможності з незалежних від нього причин. При поданні заяви боржник зобов'язаний задекларувати свої персональні активи і фінансову ситуацію (борги та доходи). Суд здійснює перевірку наданих відомостей. За подання неправдивих відомостей боржник несе адміністративну і кримінальну відповідальність.

Одним із засобів запобігання зловживанням є вимога щодо оприлюднення інформації про клопотання боржника визнати його банкрутом у головній місцевій газеті та судових виданнях. Цим самим забезпечується доведення інформації до всіх кредиторів. Враховуючи, що типовий боржник не має коштів, суд здійснює відповідну публікацію за свій рахунок.

Закон про банкрутство базується на чотирьох основних принципах:

- а) списання боргів має бути винятком;
- б) боржник зобов'язаний погасити борги максимально, виходячи зі своїх можливостей;
- в) процедура банкрутства має бути максимально дешевою;
- г) кредитори повинні брати участь у судових процедурах.

Об'єктами звернення стягнення виступають всі активи, в тому числі нерухомість, і доходи боржника. Для проведення процедури продажу майна суд призначає довірену особу. Але для зниження витрат та запобігання заниженню ціни продаж майна може здійснювати і сам боржник. Дії довіреної особи та боржника контролюються спеціально призначеним представником суду.

У разі, коли житлове приміщення, на яке звернуте стягнення, є єдиним місцем проживання боржника і його сім'ї, із коштів, одержаних після продажу нерухомості, їм надається сума на оплату оренди якомога меншої квартири строком на один рік.

У ліквідну масу не включаються грошові кошти, що потрапляють як аліменти і допомога на дітей. Закон не визначає конкретної величини грошових коштів, на які не може бути звернено стягнення заборгованості. Але план погашення боргів

розробляється таким чином, щоб забезпечити боржника і його сім'ю сумою грошових коштів, максимально адекватною тому, щоб не доводити їх до зuboжіння.

Період погашення залишків боргу після продажу майна боржника не може перевищувати 5 років. На цей час боржник обмежується у своїх діях, він зобов'язаний надавати суду річний звіт про виконання плану повернення боргів. Після завершення періоду боржник може подати заяву про списання неповернених боргів.

Боржник може використати процедуру банкрутства один раз на 10 років.

При невиконанні боржником своїх зобов'язань суд має право припинити процедуру, і боржник тоді змушений самостійно погасити решту боргу.

Процедура банкрутства надає певні переваги для боржника перед процедурами стягнення заборгованості у процесі виконавчого провадження. Але порівняно з практикою розвинених країн польський варіант процедури банкрутства виявився більш жорстким і тому не одержав масового застосування. За даними Асоціації фінансових компаній, у Польщі за 2010 р. менше 1400 осіб звернулися до суду з проханням визнати їх банкрутами. З вересня 2010 р. суди порушили справи стосовно заяв 19 боржників – фізичних осіб.

Викликала критику та обставина, що понад трьох чвертей заяв були відхилені за формальними причинами, тобто через помилки у формі їх подання. Для середньостатистичного банкрута форма заяви виявилася складною.

Окрім того, типовими неплатоспроможними позичальниками кредитів стали особи, які не мали стабільної роботи і на цій підставі не могли використати процедуру банкрутства.

Зараз у Польщі обговорюється проблема удосконалення системи регулювання банкрутства фізичної особи. Чітко визначилася необхідність спрощення формату і надання попередньої консультативної допомоги для оформлення заявки на порушення справи у суді.

Окрім цього, критики чинного законодавства пропонують поширити допуск до процедури банкрутства. На їхню думку, право на подання заяви на порушення справи про банкрутство слід надати боржникам, які опинилися у стані неплатоспроможності внаслідок неадекватної оцінки своїх фінансових можливостей.

### **Латвія**<sup>18</sup>

26 липня 2010 р. латвійський парламент прийняв оновлений Закон "Про банкрутство", який удосконалив систему регулювання банкрутства юридичних і фізичних осіб. Закон набрав чинності з 1 листопада 2010 р.

Перегляд попереднього варіанту закону в частині банкрутства фізичних осіб здійснювався у таких напрямках:

- a. посилення привабливості процесу банкрутства за способами вивільнення від заборгованості та надання соціальних гарантій;

---

<sup>18</sup> <http://www.mna.gov.lv/download/540>

- b. забезпечення доступності процедури для середньостатистичного боржника за критеріями допуску, витрат, строків та рівня складності;
- c. збільшення впливу кредиторів.

Сучасний варіант законодавства про банкрутство фізичних осіб зберіг орієнтацію регуляторної системи на боржника. За ним залишилося право на порушення справи про банкрутство. Нинішня процедура чітко спрямована на досягнення для боржника fresh start і підтримку його соціальних позицій. Водночас порівняно із попереднім варіантом дещо поширений вплив кредиторів на реалізацію процедури. Кредитори одержали право позиватися до адміністратора і навіть вимагати його звільнення.

Знижений поріг заборгованості для доступу до процедури банкрутства. Право на порушення справи про неплатоспроможність надається боржнику у випадках, якщо він:

- a. не має можливості виконати боргові зобов'язання, по яких настав строк виконання і загальна сума перевищує 5000 латів (7143 євро);
- b. не буде мати можливості виконати боргові зобов'язання, термін реалізації яких наступить протягом року, і загальна сума перевищить 10000 латів (14286 євро).

Але ця межа все ще перевищує поріг доступу, визначений у розвинених країнах. До того ж, законодавство закриває доступ до процедури банкрутства тим боржникам, які не мають достатніх доходів для покриття судових витрат і оплати послуг адміністратора або перебувають на утриманні.

Процедура банкрутства в Латвії призначена для "порядних" боржників. Законодавство містить ознаки несумлінності, які закривають боржнику доступ до процедури банкрутства.

Раніше звернутися до суду з метою визнання банкрутом могли дозволити собі тільки особи з достатньо високим рівнем доходів. У новій редакції закону зменшено розмір держмита і одноразової винагороди адміністратору, що призначається судом. Хоча й після цього процедура банкрутства все ще лишається витратною для середньостатистичного боржника. Орієнтовно вартість процедури становитиме від 610 до 770 латів (871-1100 євро)<sup>19</sup>. Орієнтовний перелік і розмір витрат боржника:

- консультація юриста – від 10 до 20 латів;
- складання позовної заяви до суду – від 150 до 300 латів;
- держмито – 50 латів;
- одноразова плата адміністратору (дві мінімальні заробітні плати) – зараз 400 латів.

Тривалість процедури суттєво зменшилася. У новому варіанті закону встановлено обмежений термін для продажу адміністратором майна боржника, на яке звернене стягнення заборгованості. Він не може перевищувати 6 місяців. Скоротився і строк виплати заборгованості з поточних доходів боржника – до 1–3,5 років залежно від обраного плану повернення заборгованості.

Зменшення часу і здешевлення процедури банкрутства було досягнуто за рахунок передачі окремих функцій самому боржнику. Зокрема, суттєво скорочено перелік

---

<sup>19</sup> 1 латвійський лат становить еквівалент 1,4286 євро.

документів, які боржник зобов'язаний надати суду для початку процедури банкрутства. Раніше це ставало перешкодою для середньостатистичного неплатоспроможного боржника.

На підставі цих документів на замовлення боржника юрист готує прохання про розгляд справи в суді за місцем проживання боржника.

Після визнання боржника неплатоспроможним припиняються всі інші процедури стягнення заборгованості за виконавчим провадженням. Він повинен оплатити тільки основну частину боргу, всі договірні штрафи скасовуються. Відсоткова ставка не має перевищувати 6% на рік.

Боржник повністю втрачає право самостійно розпоряджатися своїм майном. Це право переходить до призначеного судом адміністратора. Боржник не має права без згоди адміністратора:

- a. частіше, ніж один раз на місяць, укладати угоди на суму, що перевищує мінімальну заробітну плату;
- b. приймати нові боргові зобов'язання.

Закон визначає два етапи процесу вирішення проблеми неплатоспроможності фізичної особи: банкрутство і списання боргів.

У процедурі банкрутства адміністратор визначає склад майна, на яке звертається і на яке не може бути звернене стягнення заборгованості. Не підлягає продажу майно, яке необхідне для забезпечення життєдіяльності боржника і його сім'ї.

На етапі банкрутства боржник за домовленістю із забезпеченим кредитором може зберегти за собою власне житло. У цьому разі він повинен перераховувати забезпеченому кредитором еквівалент вартості оренди цього житла, а також здійснювати оплату комунальних платежів. Відстрочка виселення надає боржнику час для пошуку більш дешевого житла. Право на відстрочку виселення боржник набуває, якщо разом з ним мешкають особа чи особи, які перебувають на його утриманні.

Продаж майна через аукціон здійснюється адміністратором. Після завершення процедури продажу адміністратор оголошує про завершення етапу банкрутства.

При недостатності одержаної суми для погашення боргу, розпочинається другий етап – списання боргу. Загальний нагляд здійснює адміністратор. Для другого етапу суд ухвалює план погашення залишку заборгованості з поточних доходів боржника шляхом щомісячних виплат. Закон визначає точні параметри для розробки плану погашення заборгованості.

Загалом щомісячні платежі встановлено у розмірі 30% від доходів боржника, але не менше третини від розміру мінімальної заробітної плати. Строк реструктуризації залишків боргу визначається залежно від спроможності боржника погасити його за рахунок своїх поточних доходів. Якщо доходи боржника дозволяють йому погасити залишок боргу на:

- 50%, то процедура банкрутства продовжується на 1 рік;
- 35% – на 2 роки;
- 20% – на 3 роки;
- менше 20% – на 3,5 роки.

Окрім того, якщо сума зобов'язань боржника не перевищує 100000 латів, то третина його доходів, але не менше третини від мінімальної заробітної плати, буде використана для покриття заборгованості перед кредиторами упродовж двох років після оголошення банкрутом. При цьому дві третини доходів залишається у розпорядженні боржника. Якщо сума доходів боржника збільшується, то план погашення боргів переглядається у бік скорочення термінів виплат.

Якщо боржник сумлінно виконує умови плану, то після завершення терміну реструктуризації суд може прийняти рішення про списання залишків боргу і завершення процедури банкрутства.

Процедуру банкрутства боржник – фізична особа може використовувати один раз на 10 років.

Модель банкрутства, яку запроваджує закон, дозволяє громадянину самому підрахувати витрати та вигоди і на основі цього свідомо приймати рішення про подання позову щодо визнання себе неплатоспроможним. Це збільшує відповідальність громадянина за настання неплатоспроможності.

З іншого боку, у кредиторів з'являється чітке уявлення про те, на який термін відкладається повернення боргів і яку частину своїх коштів вони можуть втратити внаслідок списання. Це збільшує їхню відповідальність за наслідки лібералізації умов надання споживчих кредитів, що неминуче тягне за собою ризики зниження якості позичальників кредитів.

## **Росія**

У Росії, як і в Україні, на ранній стадії формування ринкової економіки була створена система регулювання банкрутства юридичних осіб. Але й дотепер не прийняте законодавство стосовно регулювання банкрутства фізичних осіб.

Дискусії щодо необхідності запровадження процедури банкрутства фізичної особи почали вестися в Росії орієнтовно сім років тому. Але ця прогалина у регуляторній системі гостро визначилася лише під час глобальної фінансової кризи, коли країна зіткнулася з обвальним падінням платоспроможності позичальників споживчих кредитів.

Останнім часом на розгляд громадськості були запропоновані два альтернативні варіанти впровадження нової для Росії реабілітаційної процедури для громадян – неплатоспроможних боржників.

Перший варіант. Реабілітаційні процедури для неплатоспроможного громадянина пропонувалося запровадити шляхом внесення додаткового розділу до чинного Федерального закону "Про неспроможність (банкрутство)". У цьому розділі фіксувалися особливості процедури неспроможності для громадян у порівнянні з процедурами банкрутства юридичних осіб.

Другий варіант. Реабілітаційні процедури для неплатоспроможного громадянина пропонувалося запровадити через прийняття окремого закону "Про реабілітаційні процедури, що застосовуються стосовно громадянина-боржника".

Після публічного обговорення обидва законопроекти були визнані недосконалими. 5 липня 2012 р. Уряд Російської Федерації вніс у Державну думу новий законопроект "Про внесення змін до Федерального закону "Про неспроможність

(банкрутство)" і окремі законодавчі акти в частині регулювання реабілітаційних процедур, що застосовуються стосовно громадянина-боржника".

Планується, що один закон міститиме регуляторні системи для процедур неспроможності юридичних і фізичних осіб, у тому числі громадян – індивідуальних підприємців. У додатковій главі X "Реструктуризація боргів боржника-громадянина, в тому числі індивідуального підприємця" надається досить детальний регламент регулювання процедури банкрутства фізичної особи.

Запропонована регуляторна система орієнтована на кредитора, оскільки в ній домінують механізми примусового проведення процедури повернення заборгованості боржника:

- a. правом на подання заяви про визнання громадянина банкрутом наділені не лише боржники, а й конкурсний кредитор і уповноважений орган;
- b. простежується чітка орієнтація на забезпечення повернення боргів: визначено тривалий термін реструктуризації боргів – до 5 років; відсутня процедура списання боргів;
- c. запроваджено обов'язкову процедуру ухвалення плану реструктуризації зборами кредиторів.

Для процедури реабілітації створюється новий інститут фінансового керуючого, який багато в чому аналогічний інституту арбітражного керуючого. Законопроект детально регламентує вимоги до кандидатури, права, зобов'язання, відповідальність, умови винагороди і допустимий склад витрат фінансового керуючого. Наприклад, мінімальну фіксовану суму місячної винагороди фінансовому керуючому визначено у 10 тис. руб. Окрім того, якщо задоволення вимог кредиторів здійснюється поза процедурою реструктуризації, визначається відсоток від мінімальної фіксованої суми винагороди у залежності від частки поверненого боргу.

За бажанням функції фінансового керуючого може виконувати сам громадянин.

У законопроекті передбачений низький поріг допуску громадян до процедури банкрутства: сукупні вимоги кредиторів мають бути не меншими 50 тис. руб., а термін їх виконання – прострочений на три місяці. Поряд із цим законопроект передбачає обов'язок для громадянина звернутися до суду з метою запобігання банкрутству у випадках, коли існує загроза, що:

- a. виконання вимог однієї групи кредиторів не дозволить задовольнити вимоги решти кредиторів;
- b. звернення стягнення на майно суттєво ускладнить або зробить неможливим його господарську діяльність;
- c. обставини не дозволяють громадянину вчасно виконати свої зобов'язання.

Законопроект передбачає застосування до неплатоспроможного боржника певних реабілітаційних процедур. Вони призначені для пом'якшення для неплатоспроможного боржника процесу повернення боргів порівняно з процедурою виконавчого провадження.

Перший спосіб – надання права боржнику на підготовку плану реструктуризації заборгованості. Він застосовується до громадян, які мають постійні доходи, не мають ознак несумлінної поведінки (адміністративна відповідальність за розкрадання,



навмисне знищення або пошкодження майна, навмисне або фіктивне банкрутство, порушення кримінальних і адміністративних справ), не визнавалися банкрутами протягом 5 років і 8 років щодо них не ухвалювався план реструктуризації.

Для пом'якшення процесу повернення боргів із поточних доходів боржника пропонуються такі механізми:

- a. збільшення терміну повернення заборгованості до 5 років (при виконавчому провадженні – не більше 6 місяців);
- b. можливість захисту від звернення стягнення на важливі для боржника види майна, що перебуває у заставі (іпотека):
  - житлове приміщення, якщо для громадянина і його сім'ї воно є єдиним місцем проживання;
  - земельна ділянка, на якій розміщено це житлове приміщення;
  - майно, необхідне для професійної діяльності громадянина;
  - інше майно, необхідне для забезпечення життєдіяльності боржника або осіб, які перебувають на його утриманні.

Законопроект детально регулює наслідки проведення реструктуризації боргів (мораторій на задоволення вимог кредиторів, припинення процедур виконавчого провадження, накладення обмежень на розпорядження майном тощо), порядок надання і зміст плану реструктуризації, черговість задоволення вимог кредиторів.

План реструктуризації попередньо розглядається і ухвалюється зборами кредиторів а потім затверджується арбітражним судом. У разі, коли план не дістав підтримки зборів кредиторів, суд може надати додатковий час для його доопрацювання (максимум 2 місяці).

Другий спосіб – визнання громадянина банкрутом (звернення стягнення на майно). Боржник визнається банкрутом у разі, якщо він є фінансово неспроможним задовольнити вимоги кредиторів способом реструктуризації заборгованості або існує відмова суду у застосуванні цього способу. Погашення боргу здійснюється за рахунок коштів, одержаних від продажу майна.

Для пом'якшення процесу повернення боргів боржником, визнаним банкрутом, запропоновано в порівнянні з процедурою виконавчого провадження поширити склад і збільшити розмір соціальних гарантій для боржника і членів його сім'ї.

Зазначені соціальні гарантії забезпечуються шляхом визначення видів майна і грошових доходів, на які звернення стягнення не допускається:

- a. житлове приміщення (його частина), якщо воно є єдиним придатним для постійного проживання громадянина і членів його сім'ї, окрім випадку, коли воно є предметом іпотеки;
- b. земельна ділянка, на якій розташоване це житло і яка не використовується у підприємницькій діяльності (для підприємця), окрім випадків, коли земельна ділянка є предметом іпотеки;
- c. грошові кошти на загальну суму не більше 25 тис. руб, а також грошові кошти у розмірі щонайбільше трикратної визначеної величини прожиткового мінімуму у розрахунку на особу, що перебуває на

- утриманні боржника, у разі ж непрацездатності – шестикратною величини прожиткового мінімуму на кожному із вказаних осіб;
- d. майно, необхідне для професійної діяльності боржника, за винятком предметів вартістю понад 10 тис. руб.;
  - e. майно, яке згідно з чинним законодавством визнане необхідним для забезпечення мінімальних умов життєдіяльності боржника і членів його сім'ї;
  - f. транспортні засоби та інше необхідне громадянину майно в зв'язку з його інвалідністю;
  - g. предмети обрядів і культів загальною вартістю не більше 15 тис. руб.;
  - h. предмети побутової техніки загальною вартістю не більше 30 тис. руб.;
  - i. призи, державні нагороди, почесні та пам'ятні знаки;
  - j. інше майно, що необхідне громадянину для забезпечення проживання його і членів його сім'ї (на суму не більше 10 тис. руб.).

Наслідки визнання громадянина банкрутом:

- a. громадянин не має права упродовж 5 років брати на себе зобов'язання за кредитними договорами або договорами позики без зазначення свого банкрутства.
- b. справа про банкрутство не може бути порушена за його заявою протягом 5 років від дати попереднього визнання його банкрутом.
- c. громадянин не може бути зареєстрований як індивідуальний підприємець протягом одного року від дати визнання його банкрутом.

Третій спосіб – укладання мирової угоди не може кваліфікуватися як реабілітаційна процедура, оскільки вона здійснюється у процедурі виконавчого провадження.

Законопроект визначає вимоги до введення мораторію на задоволення вимог кредиторів і виконавче провадження, що наближає його до кращої світової практики.

Законопроектом визначено черговість задоволення вимог різних видів кредиторів. У разі нестачі майна, борги, що залишилися, як і в процедурі виконавчого провадження, вважаються погашеними.

На відміну від інших країн, у Росії не планується закриття доступу до процедур реабілітації для несумлінних громадян. Для них встановлюються лише окремі обмеження:

- a. доведення відомостей до кредиторів і включення їх у план реструктуризації (факти несумлінної поведінки, випадки визнання боржника банкрутом протягом останніх 5 років або виконання плану реструктуризації за останні 10 років);
- b. за наявності цих фактів позбавлення права на самостійну підготовку громадянином плану реструктуризації.

Відомості оприлюднюються виключно шляхом включення їх у Єдиний реєстр зведень про банкрутство. Ціна внесення відомостей до Реєстру не повинна перевищувати 300 руб. за одну відомість. Оприлюднення інформації іншими способами не допускається.

У законопроекті пропонується передбачити адміністративну і кримінальну відповідальність для боржника за порушення процедури або ухилення від сплати боргу.

Експерти і фахівці позитивно сприймають запровадження процедур реабілітації для боржників – фізичних осіб. На їхню думку, це дозволить замінити цивілізованим способом напівкримінальну практику і жорстку для боржника процедуру виконавчого провадження. Експерти і фахівці відзначають переваги і для кредиторів: встановлюються зрозумілі права кредиторів, вони одержують більше часу на повернення боргів, ніж за виконавчого провадження.

Опоненти законопроекту, а це в основному банки, головний ризик убачають у збільшенні хвилі фіктивних і навмисних банкрутств. Прийняття закону в інтересах боржника банки розцінюють як послаблення позицій кредиторів.

За оцінками фахівців, запропонована судова процедура є складною для практичного застосування.

Верховний Суд Російської Федерації виступив проти запровадження кримінальної відповідальності за неправомірні дії при банкрутстві громадян, які не є індивідуальними підприємцями, а також за навмисне і фіктивне банкрутство<sup>20</sup>. За його висновками, це не відповідає кримінальній політиці держави, яка спрямована на відмову від надлишкового кримінально-правового регулювання у сфері цивільно-правових відносин. Питання щодо віднесення цих порушень до розряду кримінальних можливе у випадку суспільної небезпеки, коли неефективними виявилися інші засоби державного регулювання.

До законопроекту додано фінансово-економічне обґрунтування розміру бюджетних витрат на запровадження реабілітаційних процедур. Розрахунок проведено на основі аналітичних матеріалів, наданих Вищим Арбітражним Судом Російської Федерації, які містять пропозиції щодо збільшення штатної чисельності суддів, заступників суддів і секретарів судових засідань, а також розмірів витрат на матеріально-технічне забезпечення їхньої діяльності. Ці розрахунки свідчать, що впровадження нової системи державного регулювання вимагає значних бюджетних витрат.

За оцінками Вищого Арбітражного Суду, кількість заяв про визнання громадян банкрутами, поданих протягом першого року дії закону, становитиме близько 204 тис. У подальшому з урахуванням нормалізації економічної ситуації в країні і з розглядом справ щодо заборгованості, яка виникла раніше, кількість заяв поступово зменшуватиметься.

Для забезпечення реалізації закону штатну кількість суддів, помічників суддів і секретарів судового засідання можна збільшувати поетапно: перший рік – на 177 осіб, другий рік – на 174 осіб, третій рік – на 204 особи. Протягом перших трьох років збільшення штатної кількості суддів становитиме 555 осіб, помічників суддів і секретарів – 1110 осіб.

---

<sup>20</sup> Официальный отзыв Заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации на проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и некоторые законодательные акты в части регулирования реабилитационных процедур, принимаемых в отношении гражданина-должника".

Припускається, що реалізація федерального закону за умови скорочення кількості справ про стягнення сум за договорами позики у перший рік вимагатиме 514,6 млн. руб., а у разі збільшення обсягу справ – 2942,6 млн. руб. за три роки, і в подальшому – 1472,6 млн. руб. щорічно. Окрім цього витрати на будівництво приміщень для судових засідань, придбання приміщень для розміщення додаткової кількості штатних працівників, виходячи з норми 160 кв. м загальної площі на одного суддю, становитимуть 6777,6 млн. руб. Збільшення штатної кількості працівників на 177 осіб у перший рік не вимагатиме додаткових бюджетних асигнувань на будівництво і придбання приміщень<sup>21</sup>.

Зміну прогностичних оцінок пропонується здійснити після першого року реалізації закону та аналізу динаміки кількості справ із позовів про стягнення сум за договорами позики.

За оцінками експертів, прийняття закону не призведе в Росії до хвилі банкрутств громадян. У цьому відіграє роль новизна процедури і природні побоювання населення. Вважається, що впровадження закону не призведе й до ускладнення банківської кредитної політики. Можливі втрати від реабілітаційних процедур не можна порівняти з тими доходами, що вже зараз приносить висока маржа, що встановлюється банками<sup>22</sup>.

### **Пропозиції МВФ щодо побудови законодавства про банкрутство фізичних осіб**

Порівняльний аналіз систем регулювання, що застосовуються для процесу банкрутства фізичної особи в різних країнах, засвідчив, що відбувається певна історична трансформація в їхньому характері.

Перші моделі банкрутства фізичної особи виникли в розвинених країнах і були своєрідним відгуком на економічні та соціальні ризики, що супроводжували розвиток споживчого кредитування і особливої гостроти набули під час рецесії національних економік. За винятком США, перші системи банкрутства фізичних осіб мали дискримінаційний характер стосовно боржника-банкрута і перевагу надавали забезпеченню процесу повернення боргів кредиторам.

Упровадження процедури банкрутства фізичної особи в нових країнах – членах ЄС відбувалося за принципово інших умов. Активність цих країн щодо розробки законодавства припала на 2007–2008 рр. У цей період розвиток споживчого кредитування у них не був надмірним: 23,5–29,6% ВВП (США – 95-92,7%, країни ЄС – 61,4-59,2%). Порівняно невисокими були й ризики. Навіть під час глобальної фінансової кризи, коли визначилася масова неплатоспроможність позичальників споживчих кредитів, приклади безповоротної втрати боржниками фінансової спроможності та соціальних позицій лишалися одиничними.

З огляду на це підготовка законодавства про банкрутство фізичної особи в цих країнах здійснювалася в рамках імплементації стандартів ЄС. Тобто процедура банкрутства фізичної особи була логічною частиною загальної системи державної

---

<sup>21</sup> Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника".

<sup>22</sup> <http://expert.ru/expert/2012/28/bankrotstvo-po-pravilam/>

підтримки населення. Це певним чином вплинуло й на характер процедури банкрутства фізичної особи.

Нові тенденції у реалізації процедури банкрутства фізичної особи знайшли відображення у Звіті про технічну допомогу на пропозиції щодо реформування режиму неплатоспроможності у Литві, які були підготовлені експертами МВФ у листопаді 2011 р<sup>23</sup>.

Незважаючи на те, що пропозиції мають конкретного адресата, вони можуть бути використані під час розробки законодавства про банкрутство фізичної особи в Україні.

По-перше, пропозиції базуються на результатах ретроспективного аналізу світового досвіду. Це дає панорамний зріз реальних моделей регулювання, які застосовуються у країнах, що мають відчутні особливості – у Франції, Німеччині, Японії, Латвії, Іспанії, Нідерландах, Сполученому Королівстві Великобританії та Північній Ірландії і США.

По-друге, ці різноманітні моделі "приміряні" до конкретної ситуації, що сформувалася у Литві. Литва, як і Україна, відноситься до нових країн, що виникли на пострадянському просторі, і тому їх розвиток має багато спільного. Хоча, безперечно, існують і відмінності, які необхідно буде враховувати.

Експерти МВФ пропонують при підготовці законодавства про банкрутство фізичної особи враховувати нові тенденції, які визначилися останнім часом у практиці регулювання неплатоспроможності боржників – фізичних осіб.

А. Загальною історичною тенденцією є відхід від моделі банкрутства, яка полягала у покаранні боржника за умовчанням і слугувала засобом справедливого розподілу належних йому активів серед кредиторів. Для нових країн з ринковою економікою модель банкрутства фізичної особи доцільно будувати однозначно як систему реабілітації боржника. Ця система має забезпечити боржнику процес швидкого і повноцінного відновлення як економічного суб'єкта, в тому числі платника податків.

В. Якщо у розвинених країнах система реабілітації призначена для масового охоплення боржників, то у нових країнах вона створюється для виняткового складу боржників. Об'єктивні межі визначають ресурсні можливості бюджету і пропускна спроможність судової системи. Окрім цього, помітну роль відіграє такий фактор, як сприйняття громадськістю країн доцільності та справедливості підтримки з боку держави "невдатних" боржників.

С. При розробці законодавства слід використовувати механізми вивільнення від боргів, які сприятимуть максимальному скороченню процедур. При цьому вигреш матимуть всі учасники процесу. Боржник швидше пройде етап відновлення, для кредиторів скоротиться час очікування повернення боргу, а для держави це принесе зменшення витрат, наприклад на оплату функцій контролю у процедурах реструктуризації боргів і впродовж періоду "правильної поведінки", який може тривати роками. З цієї точки зору, економією можна визнати й можливість застосування для окремих категорій боржників режиму повного списання проблемної заборгованості.

Д. Новизна процедури банкрутства фізичної особи, низький рівень адміністративної та судової культури, правової і фінансової обізнаності населення вимагатиме застосування спрощених судових процедур, передбачуваності рішень і доступного алгоритму розрахунків вигод і втрат для боржника й кредиторів. У цьому

---

<sup>23</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11320.pdf>

випадку боржник зможе усвідомлено і добровільно приймати рішення про початок процедури банкрутства. До того ж, це допоможе знизити ризики блокування процедури банкрутства з боку кредиторів.

Е. При розробці законодавства слід утримуватися від застосування принижуючих норм для боржника, який одержав статус банкрута. Таврування дуже ускладнює умови його "нового старту". Обмеження, які можуть встановлюватися для банкрута:

- доцільно розглядати інструменти, за допомогою яких забезпечується дотримання кредитної та платіжної дисципліни;
- необхідно відмовитися від тих обмежень, які знижують економічну активність боржника – прагнення збільшення доходів внаслідок трудової або підприємницької діяльності;
- оприлюднення інформації про вступ боржника у процедуру банкрутства має стати способом запобігання ризикам неплатоспроможності, а не його таврування;
- законодавство має пропонувати чітку, швидку і справедливую процедуру вивільнення боржника від статусу банкрута.

ґ. Ефективність регуляторної системи забезпечується тим, що в ній застосовуються чітко визначені кількісні і якісні параметри: рівень неплатоспроможності; умови допуску боржника до процедури банкрутства; термін погашення і розміри списання заборгованості; склад майна і величина доходів, на які не звертається стягнення; умови звернення стягнення на житло; розмір винагороди адміністратора тощо. Ці параметри встановлюються в конкретних країнах на основі політичного рішення з урахуванням:

- економічних можливостей;
- характеру і звичного рівня соціальної підтримки населення;
- доступності й достовірності інформації;
- очікувань суспільства.

Г. Успіх використання процедури банкрутства залежить від якості інституційної бази. Тільки за наявності сталої інституційної бази може бути забезпечена послідовність, передбачуваність і прозорість процедури. Для забезпечення ефективної реалізації процедури банкрутства фізичної особи необхідно запровадити новий інститут адміністраторів банкрутства і створити постійно діючу систему надання боржникам консультаційних та юридичних послуг.

Н. У країнах, які запроваджують процедуру банкрутства фізичної особи, завжди гостро постає питання про співвідношення нового законодавства з чинним правовим полем. За висновками експертів МВФ, чинне законодавство не повинне перешкоджати реалізації режиму банкрутства фізичної особи. Його необхідно гармонізувати у тих частинах, де існують норми, що стримують або перешкоджають ефективному проведенню реабілітації неплатоспроможного боржника.

І. Світова практика не дає доказів того, що введення процедури банкрутства фізичної особи призводить до збільшення процентних ставок за споживчими кредитами. Законодавство будується таким чином, щоб узгодити процедуру списання частини або всієї заборгованості позичальника кредитів з існуючим податковим законодавством і порядком ведення звітності, яка застосовується для банків.

## РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА ВАЖЛИВОСТІ ТА МАСШТАБУ ПРОБЛЕМИ ДЛЯ УКРАЇНИ

---

### 2.1. ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПРОБЛЕМИ ДЛЯ УКРАЇНИ

---

Історично необхідність інтервенції держави у процес регулювання неплатоспроможності боржників – фізичних осіб виникла в країнах з ринковою економікою через ризики, які почав продукувати масштабний розвиток споживчого кредитування. У зв'язку з цим для вирішення питання щодо доцільності впровадження в Україні реабілітаційних процедур для неплатоспроможних боржників необхідно здійснити аналіз розвитку споживчого кредитування й оцінити допустимість ризиків, які виникають при цьому для позичальників кредитів, банківської системи та соціальної стабільності суспільства.

#### 2.1.1. МАСШТАБИ РОЗВИТКУ СПОЖИВЧОГО КРЕДИТУВАННЯ

Активний процес формування сфери споживчого кредитування в Україні розпочався після 2000 р. Причому у 2002-2008 рр. цей процес набув ажіотажного характеру.

Основними факторами, що стимулювали стрімкий розвиток сфери споживчого кредитування в Україні, стали:

- після тривалої кризи 1990-х років країна перейшла у фазу економічного зростання. На тлі позитивних очікувань змінилася споживча поведінка населення – попит на товари та послуги, в тому числі на нове житло, значною мірою почав задовольнятися за рахунок кредитів банків;
- після 2000 р. намітився активний вхід в Україну міжнародних банків, які привнесли досвід споживчого кредитування і забезпечили українські банки дешевими валютними ресурсами;
- НБУ скасував заборону на надання кредитів фізичним особам в іноземній валюті, і це фактично усунуло ресурсні бар'єри для розвитку споживчого кредитування в країні;
- діяльність з надання споживчих кредитів з огляду на збільшену прибутковість та ємність ринку одразу привернула увагу українських банків<sup>24</sup>. Вони почали активно опановувати новий ринок масових фінансових послуг для населення.

Упродовж 2002-2008 рр. під тиском ажіотажного попиту населення і зростання пропозицій з боку банків сума зобов'язань домогосподарств<sup>25</sup> за кредитами збільшилася з 3,7 до 273,4 млрд. грн. або майже у 74 рази (рис. 2).

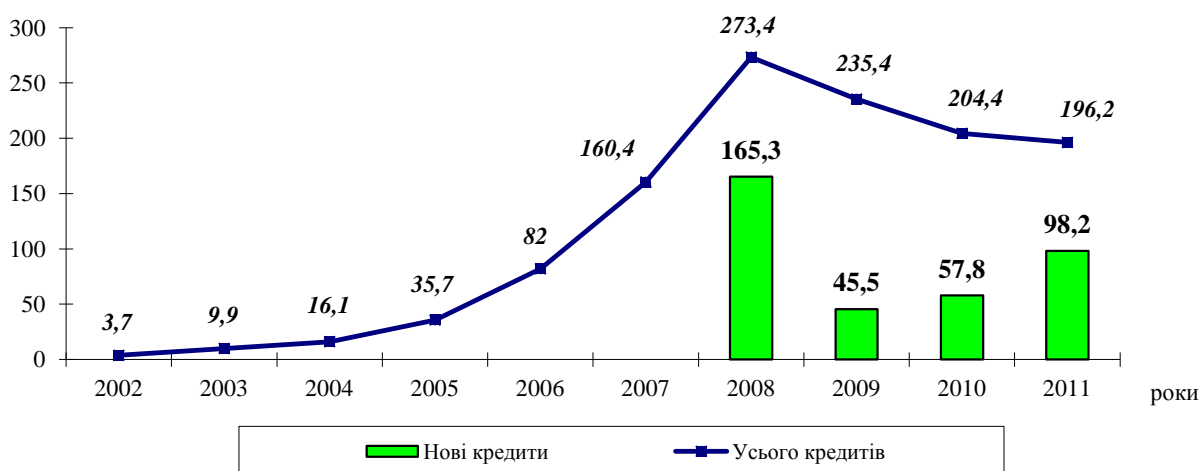
---

<sup>24</sup> З огляду на історичні особливості, основну роль у виникненні та формуванні сфери споживчого кредитування в Україні відіграють банки. У 2011 р. в загальній сумі кредитів фізичним особам на їхню частку припадало 98,4%, решту складала кредити, надані іншими фінансовими установами.

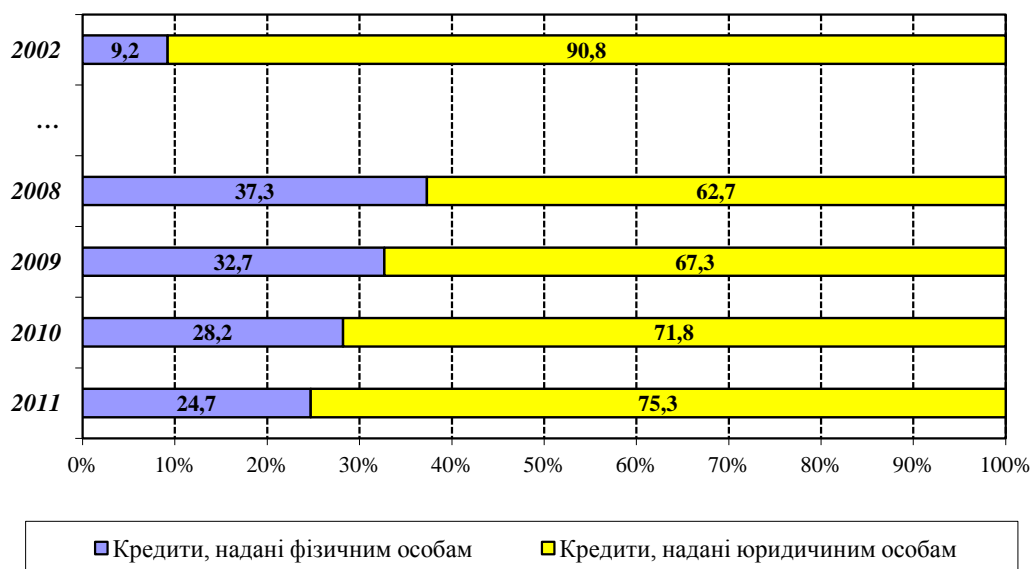
<sup>25</sup> Статистика НБУ кваліфікує кредити фізичним особам як кредити домогосподарствам і розподіляє їх на споживчі та іпотечні кредити. У цьому звіті за світовим аналогом до споживчих кредитів віднесені всі позики, що надаються споживачам – фізичним особам на придбання продукції для особистих потреб, у тому числі на умовах іпотеки, які безпосередньо не пов'язані з підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника.

Споживче кредитування перетворилося на значну сферу банківської діяльності. Частка споживчих кредитів у загальному обсязі кредитування в українську економіку зростає з 9,2% у 2002 р. до 37,3% – у 2008 р. (рис. 3).

**Рисунок 2. Кредити, надані домогосподарствам України за 2002-2011 рр., млрд. грн.<sup>26</sup>**



**Рисунок 3. Структура кредитів в українську економіку, наданих юридичним та фізичним особам, у відсотках до загальної кількості**



У цей період за темпами зростання і масштабами споживчого кредитування Україна навіть випередила нові країни-члени ЄС. Інтегрований показник розвитку сфери споживчого кредитування (сума кредитів домогосподарств у відношенні до ВВП) зріс в Україні з 1,5% до 29,5% ВВП, або на 28 п.п. Інтегрований показник у нових країнах – членах ЄС збільшився на 17,4 п.п. і досяг 25,6% ВВП (рис.1).

Глобальна фінансова криза, в якій Україна опинилася наприкінці 2008 р., припинила ажіотажний розвиток, і обсяги споживчого кредитування почали зменшуватися. Банки, з огляду на ризики неповернення позичок з боку населення і

<sup>26</sup> Дані Національного банку України (НБУ).

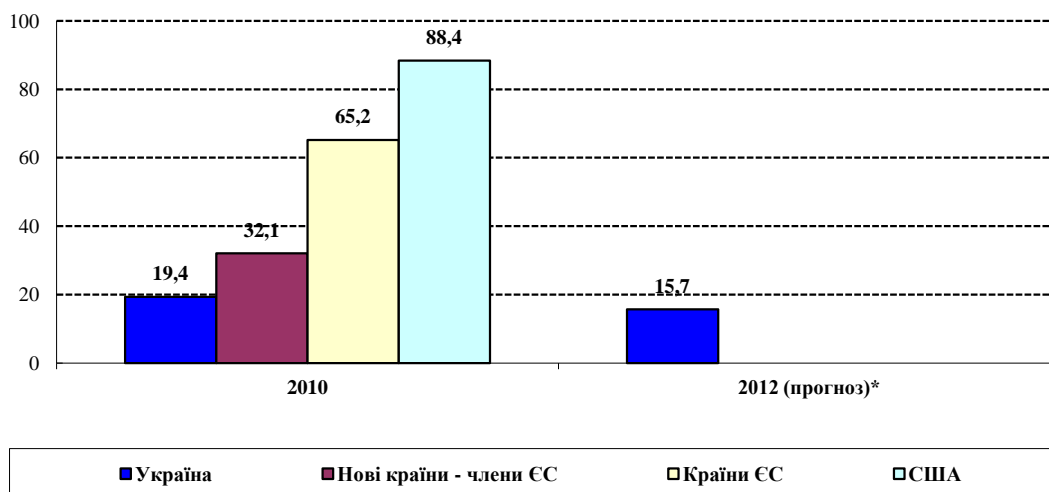


втрати джерел валютних ресурсів, різко обмежили надання нових кредитів фізичним особам. У 2009 р. проти 2008 р. обсяг нових кредитів скоротився у 3,6 раза.

В результаті, загальна сума зобов'язань фізичних осіб перед банками зменшилася у 2011 р. в порівнянні з 2008 р. на 28,2% і становила 196,2 млрд. грн. Частка споживчих кредитів у загальній сумі банківських кредитів в економіку зменшилася з 37,3 до 27,4%.

Внаслідок цього Україна почала помітно поступатися у масштабах споживчого кредитування не лише розвиненим країнам, а й новим країнам – членам ЄС. Станом на 2010 р. в Україні відношення суми кредитів домогосподарств до номінального обсягу ВВП знизилося до 19,4% ВВП. Цей показник у США на той період становив 88,4% ВВП, в середньому у країнах – членах ЄС – 65,2% ВВП, нових країнах – членах ЄС – 32,1% ВВП.

**Рисунок 4. Кредити домогосподарств як відсоток до валового внутрішнього продукту по Україні та інших країнах світу станом на 2010 р. і прогноз на 2012 р.**<sup>27</sup>



\* Прогноз на 2012 р. зроблено з огляду на очікувані кредити домогосподарств у 235,4 млрд. грн. і обсяг номінального ВВП у 1500 млрд. грн.

Поява низхідної тенденції дала підстави експертам і фінансовим аналітикам зробити висновок про обмежений потенціал розвитку споживчого кредитування в Україні.

Підтвердженням цьому стали і результати опитування населення. У вересні 2010 р. у рамках Проекту "FINREP" було проведено соціологічне дослідження, в якому взяли участь 2000 респондентів віком від 20 до 60 років з різних міст України<sup>28</sup>. Результати опитування засвідчили, що середньостатистичному українцю не прийнятне життя у борг. 72% респондентів відповіли, що не мають зобов'язань за кредитами. При цьому 12% опитаних переконані, що купівля у кредит жодним чином не виправдана і може відбуватися лише за умов фінансової скрути. 28% опитаних підтвердили наявність у них зобов'язань за кредитами.

<sup>27</sup> <http://ecri.be/new/system/files/Key%20Findings%20-%202011%20ECRI%20Statistical%20Package%20EDITED.pdf>; <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>28</sup> <http://www.finrep.kiev.ua>

Однак у 2010 р. з'явилися перші ознаки того, що український ринок споживчого кредитування може відновити своє зростання.

По-перше, почав збільшуватися попит на споживчі кредити. Цю тенденцію відзначили аналітичні центри і фахівці банків<sup>29</sup>. Після обмежень, які наклала глобальна фінансова криза, населення схильне надолужити тимчасове падіння рівня споживання. У 2011 р. уперше в Україні темпи збільшення витрат на придбання товарів і послуг (122,2%) почали перевищувати темпи росту доходів населення (113,6%). Населення повертається до масового використання споживчих кредитів.

**Таблиця 1**

**Доходи, витрати та нагромадження нефінансових і фінансових активів населення України за відповідні роки<sup>30</sup>**

Показники	2002	2008	2009	2010	2011
Доходи населення	185,0	845,6	894,3	1101,2	1251,0
Темпи зростання, %	100,0	4,6 раза	105,6	123,1	113,6
Витрати на придбання товарів і послуг	153,6	695,6	709,0	838,2	1024,2
Темпи зростання, %	100,0	4,5 раза	101,9	118,2	122,2
Нагромадження нефінансових і фінансових активів	17,1	52,0	80,4	161,9	113,9
Відсоток до доходів населення	9,2	6,1	9,0	14,7	9,0

По-друге, банки поступово долають обмеження, які наклало на них під час кризи скорочення джерел кредитних ресурсів. Відбувається інтенсивний процес перерозподілу внутрішніх резервів фінансових ресурсів. Через дочірні підприємства частково відновлюється потік фінансових ресурсів від міжнародних банків.

Як підсумок, починаючи з середини 2010 р., спостерігається зростання активності українських банків з надання нових кредитів населенню. У 2011 р. сума нових кредитів фізичним особам збільшилася порівняно з 2009 р. з 45,5 до 98,2 млрд. грн., або у 2,2 раза.

За прогнозами, під впливом зазначених факторів уже в 2012 р. в Україні відновиться висхідна тенденція розвитку споживчого кредитування. За оцінками фінансових аналітиків, сума кредитів фізичним особам зросте за рік щонайменше на 20%. Збільшення очікується за всіма видами традиційних кредитів: частка продажів автомобілів у кредит зросте з 15 до 20%, обсяг іпотечних кредитів збільшиться на 20–25%, а частка продажів у кредит товарів для населення досягне 45-50%<sup>31</sup>. Розвиватимуться й нові для України види споживчого кредитування – кеш-кредити для оплати витрат на лікування, освіту, відпочинок, а також карткове кредитування.

Незважаючи на появу висхідної тенденції, темпи відновлення споживчого кредитування відстають від темпів поновлення української економіки після кризи. За

<sup>29</sup> <http://www.banki.ua/news/interview/?id=164445>

<sup>30</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>31</sup> <http://www.banki.ua/news/interview/?id=164445>

розрахунками, у 2012 р. відношення обсягу зобов'язань домогосподарств за кредитами до показника ВВП продовжуватиме знижуватися і становитиме 15,7% (рис. 4).

### **Висновки:**

Аналіз тенденцій засвідчив, що масштаб розвитку споживчого кредитування в Україні поки що значно поступається тому, який мали розвинуті країни та навіть нові країни – члени ЄС, коли вони приймали політичне рішення про запровадження банкрутства фізичної особи.

Проте при прийнятті рішення щодо доцільності впровадження банкрутства фізичної особи в Україні слід враховувати, що це відставання є тимчасовим, оскільки спричинено збільшеною вразливістю української економіки до наслідків глобальної економічної кризи. Водночас з оздоровленням економіки відновлюватимуться високі темпи формування сфери споживчого кредитування. І можна прогнозувати, що через свою високу привабливість для населення і банків вона досить швидко посяде належне їй місце в українській економіці.

Глобальна фінансова криза показала, що ринкова економіка, яка історично виникла в Україні, є надзвичайно вразливою, і її функціонування супроводжується збільшеними ризиками для соціального і економічного розвитку суспільства. З огляду на це для прийняття рішення про необхідність запровадження банкрутства фізичної особи необхідно оцінювати не стільки масштаби, скільки ступінь ризиків, що створює розвиток споживчого кредитування в умовах України.

### **2.1.2. ОЦІНКА СТУПЕНЯ РИЗИКІВ**

Україна, як й інші країни, вперше зіткнулася з реальними загрозами, притаманними розвитку споживчого кредитування, під час кризи (листопад 2008 р. – лютий 2009 р.). Причому наслідки кризи для українських позичальників кредитів виявилися більш катастрофічними. Поряд з падінням доходів і безробіттям додатковою причиною втрати платоспроможності позичальників кредитів стало знецінення національної валюти, що автоматично призвело до значного подорожчання кредитів, які надавалися в іноземній валюті. У 2008 р. на їх частку припадало 71,9%<sup>32</sup>.

Проблема масового неповернення кредитів змусила українські банки діяти за тим же сценарієм, що й фінансові структури інших країн в аналогічній ситуації. Банки разом з колекторськими фірмами та торговцями борговими зобов'язаннями організували безпрецедентно жорсткий тиск на боржників. Права та інтереси боржників агресивно порушувалися.

Але на відміну від інших країн, поява масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів в Україні під час кризи не призвела до критичного збільшення чисельності боржників, які почали втрачати соціальні позиції (зубожіння і втрата житла). Були лише окремі прецеденти, які, до того ж, зразу викликали гострий суспільний резонанс.

Зменшенню гостроти ситуації, яку породила поява під час кризи масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів, сприяли такі фактори.

---

<sup>32</sup> <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=66416>

Перший фактор – більш короткий, ніж в інших країнах, період гострої кризи, коли відмічалася стрімка рецесія економіки. Україна першою з числа країн, захоплених хвилею кризи, почала долати рецесію. Оздоровлення економіки після кризи почало супроводжуватися хоча й повільним, але відчутним відновленням платоспроможності населення. Середньорічний приріст доходів населення за 2009-2011 рр. становив 13,9% (табл. 1).

Другий фактор – політичні ризики, що змушували владу і банки утримуватися від дій, які могли посилити конфліктність ситуації в країні. В умовах фінансової кризи та політичного протистояння небезпечно було створювати в країні новий осередок суспільної нестабільності.

З огляду на це, банки віддали перевагу більш безпечному, з політичної і соціальної точок зору, способу вирішення проблеми неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів – реструктуризації заборгованості (запровадження «кредитних канікул»). Перші заходи масової реструктуризації заборгованості були вжиті банками у 2009 р. У безвихідній ситуації на це змушені були погодитися й самі боржники.

У напрямку зниження конфліктності ситуації діяла також влада. Під впливом гострої суспільної реакції приймалися рішення, які обмежували домагання банків до боржників. Останнім рішенням такого типу є Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, яку він прийняв у березні 2012 р. Постанова дала роз'яснення щодо практики вирішення спорів, які виникають із кредитних правовідносин між банками та позичальниками споживчих кредитів<sup>33</sup>. Зокрема, щодо звернення стягнення на житло боржника, що не є предметом застави, або при наявності прав власності на житло з боку неповнолітніх дітей. Пленум визнав неправомірність перегляду судами угод про відчуження боржником об'єктів нерухомості, що не є предметом застави або іпотеки, на користь кредиторів.

Третій фактор – це превентивні дії з боку самих боржників. Вони почали широко застосовувати як легальні, так і тіньові засоби захисту, що частково нейтралізувало спроби банків звернути стягнення боргів на їхнє майно. Зіграла свою роль поширена серед українського населення практика неформального вирішення проблем, що виникають. Для зволікання щодо судового розгляду справ боржники почали вдаватися до зустрічних позовів. Поширеним способом захисту майна з боку боржника стало фіктивне відчуження нерухомості, що не є предметом застави або іпотеки.

Разом з цим детальний аналіз ситуації показав, що зменшений масштаб розвитку споживчого кредитування і відсутність критичної маси негативних наслідків не применшує для України актуальності проблеми впровадження процедури фінансової реабілітації неплатоспроможного боржника – фізичної особи за допомогою держави. ***Небезпеку для позичальників споживчих кредитів в Україні створює критичний рівень накопичених потенційних ризиків.*** Причому вони є набагато загрозливішими порівняно з реальними ризиками, які супроводжували функціонування споживчого кредитування в інших країнах світу при прийнятті законодавства про банкрутство фізичної особи.

---

<sup>33</sup> Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30.03.2012 р. №5 «Про практику застосування судами законодавства при вирішенні спорів, що виникають із кредитних правовідносин».

До найбільш небезпечних для України відносяться чотири види потенційних ризиків.

**По-перше, існує збільшений ризик настання неплатоспроможності боржника – фізичної особи.**

*А. Невисокий рівень особистих доходів*

Українська економіка продукує загалом низький рівень доходів населення. За статистикою, у 2010 р. в Україні на одну особу припадало 6535 дол. США ВВП, що становило від рівня Німеччини, Великобританії та Франції 18,5–19,0%, Польщі, Словаччини та Чеської Республіки – 28,8–35,7%.

Низький рівень доходів значно обмежує резерви фізичних осіб для оплати зобов'язань за кредитами у випадку зменшення або втрати джерела постійних доходів. Дані табл. 1 демонструють, що переважну частину доходів українське населення спрямовує на поточне споживання (85,3-95,9%) і лише незначний обсяг – на нагромадження нефінансових і фінансових активів (6,1-14,7%).

*В. Збільшені ризики втрати джерел постійних доходів*

Українська економіка є надзвичайно вразливою до впливу кризи. Під час сучасної глобальної кризи її падіння набуло обвального характеру. Для прикладу, обсяги промислового виробництва знизилися: в Україні – на 34,1%; у США – на 13,6%; у країнах ЄС – на 19,0%; у Росії – на 17,1%.

Вразливість економіки до кризи має катастрофічні наслідки для населення – різко знижуються доходи, частина громадян втрачає постійне місце роботи і поповнює ряди безробітних.

Збільшені ризики втрати доходів має українське населення внаслідок втрати працездатності (інвалідність, хвороби) або смерті працездатного члена сім'ї. У 2010 р. в Україні коефіцієнт смертності (на 1000 осіб) становив 15,2, США – 8,4, Японії – 9,8, Великобританії – 9,3, Франції – 8,7, Італії – 9,8, Канаді – 7,9. Цей коефіцієнт нижчий навіть у нових країнах – членах ЄС: у Латвії – 13,6, Литві – 11,3, Естонії – 13,5, Польщі – 10,1<sup>34</sup>.

*С. Слабке пристосування населення до нових ринкових умов*

Українське населення не адаптоване до нової для нього ринкової ситуації та необізнане з ризиками використання фінансових послуг. У процесі опитування в рамках Проекту «FINREP» виявилось, що 81% респондентів мають незадовільний рівень фінансової грамотності, тобто вони не можуть реально оцінити ризики, пов'язані з виконанням зобов'язань перед банками за споживчими кредитами<sup>35</sup>. Населення не має традиції управління особистими фінансовими ризиками.

Критична ситуація, в якій опинилися позичальники споживчих кредитів під час глобальної фінансової кризи, не створила відповідного імунітету у населення. У цей період масова неплатоспроможність боржників виникла за незалежних від них

<sup>34</sup> Статистичний щорічник України за 2010 рік: К., ТОВ «Август Трейд», 2011. – С. 532-533.

<sup>35</sup> <http://www.finrep.kiev.ua>

обставин, і це не зміцнило у суспільній свідомості особистої відповідальності за взяті на себе надмірні грошові зобов'язання.

### **По-друге, відставання процесу створення системи державного регулювання і відсутність сталих традицій «справедливої» банківської діяльності.**

#### *А. Нерозвинена система захисту прав споживачів фінансових послуг*

В Україні дотепер не визначений орган, який має здійснювати функцію захисту прав споживачів фінансових послуг. Законодавче і нормативне регулювання захисту прав споживачів фінансових послуг недосконале.

У 2007 р. Правління НБУ прийняло Постанову №168, яка встановлювала вимоги до банків щодо розкриття інформації споживачам та захисту їхніх прав. Але банки поки що не дотримуються цих вимог, і тому позичальники кредитів переважно необізнані щодо величини реальної ставки відсотків за кредитами.

Ставка, яка наводиться в інформації для позичальників, не враховує всі види обов'язкових нарахувань, які супроводжують одержання кредитів. А реальний відсоток змушує позичальника відшкодувати банку подвійну, а іноді й потрійну ціну кредиту. За даними МВФ, Україна є одним із лідерів серед оточуючих та аналогічних країн за рівнем спреда відсоткових ставок (табл. 2).

**Таблиця 2**

#### **Спреди між базовими ставками за кредитами та депозитами, базисних пунктів<sup>36</sup>**

<b>Країна</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Австрія	240,0	232,0	191,0	197,0
Чехія	н/д	478,0	481,1	485,6
Німеччина	н/д	273,0	342,0	347,0
Греція	н/д	577,2	522,3	548,6
Італія	401,9	413,1	336,2	301,9
Польща	н/д	434,6	364,2	н/д
Румунія	810,7	752,6	925,0	н/д
Україна	546,0	816,0	405,0	721,0

#### *В. Відставання у процесі формування систем державного регулювання*

Для українських банків характерні ризики прискореного зростання – розширення банківської мережі випереджає процес створення систем державного регулювання діяльності з надання фінансових послуг населенню.

Закон «Про організацію формування та обігу кредитних історій» прийнято в Україні ще у червні 2005 р. Але на сьогодні в Україні відсутня дієздатна система попереднього відсіву потенційно неплатоспроможних і несумлінних позичальників. Серед п'яти зареєстрованих на сьогодні бюро активно функціонують тільки три: Міжнародне бюро кредитних історій, Українське бюро кредитних історій та Перше всеукраїнське бюро кредитних історій. Діючі бюро поки що перебувають на стадії

<sup>36</sup> <http://www.finrep.kiev.ua>

накопичення інформації. Створена НБУ єдина інформаційна система «Реєстр позичальників», яка збирає інформацію про боржників, що допустили прострочення платежів за кредитами, є закритою, її використовують лише окремі банки.

### *С. Нерозвинені традиції «справедливої» банківської діяльності*

За слабого державного контролю і недостатності стримуючих внутрішніх важелів домінуючим стимулом розвитку банків стає гонитва за прибутками. Незважаючи на гіркий досвід періоду глобальної фінансової кризи, банки знову починають вдаватися до агресивної реклами та лібералізують доступ до кредитів. Це штучно провокує інтерес населення до споживчого кредитування.

Банки системно не дотримуються внутрішньої процедури перевірки сумлінності та платоспроможності позичальників кредитів. І, як наслідок, це знижує їх якість.

### **По-третє, існування ризикового за характером і критичного за розміром кредитного портфеля.**

#### *А. Ризиковий кредитний портфель*

Незважаючи на заборону валютного кредитування фізичних осіб, в Україні й дотепер зберігається високий рівень зобов'язань населення перед банками в іноземній валюті. Це стосується всіх видів кредитів, а особливо іпотечних довгострокових кредитів – 77,5%.

**Таблиця 3**

### **Розподіл кредитів, наданих домашнім господарствам, за цільовим спрямуванням і в розрізі валют на кінець 2011 р.**

Цільове спрямування кредитів	Частка у загальній масі кредитів	Частка кредитів в іноземній валюті
Кредити на придбання товарів	41,9%	43,7%
Кредити на придбання транспортних засобів	9,7%	57,2%
Іпотечні кредити	48,4%	77,5%

#### *В. Надвеликий портфель проблемних кредитів*

Ажіотажний розвиток споживчого кредитування у 2002-2008 рр. і настання глобальної кризи призвели до стрімкого накопичення українськими банками знецінених і прострочених кредитів. Реструктуризація лише відсунула в часі, але ніяк не вирішила проблему масової неплатоспроможності боржників – фізичних осіб.

Для ілюстрації обрано дані по 10-х найбільших українських банках, на частку яких припадає до 60% кредитів фізичним особам у країні<sup>37</sup>. У 2011 р. у цих банках сума прострочених і знецінених кредитів фізичних осіб становила 52,0 млрд. грн., а їх частка у загальній сумі споживчих кредитів обраних банків досягла 42,3%.

<sup>37</sup> Звітність 10 банків: Приватбанк, Райффайзен банк Аваль, Укрсоцбанк, Укрсиббанк, Надра, Дельта Банк, ОТП Банк, Альфа-банк, Перший Український Міжнародний Банк, Ощадбанк.

## **По-четверте, невідкладна необхідність «оздоровлення» кредитних портфелів банків.**

Критичний рівень проблемних кредитів перетворився на один із головних негативних чинників, які впливають на ефективність банківської діяльності. З одного боку, це велика частка недіючих, тобто таких, що не приносять прибутків, кредитів; з другого – це необхідність компенсувати втрату прибутків за рахунок збільшення вартості кредитів для нових позичальників.

Банки зараз поставлені перед нагальною проблемою оздоровлення портфелів споживчих кредитів. Експерти й аналітики підтверджують, що позичальникам треба бути готовими до нової хвилі банківського пресу. Причому банки вже не схильні вдаватися до реструктуризації заборгованості. Останнім часом появилася стійка тенденція до збільшення кількості судових позовів з боку банків про звернення стягнення на майно боржника<sup>38</sup>.

Високий рівень проблемних кредитів знижує рівень фінансової стійкості України. У табл. 4 наводиться порівняння коефіцієнтів фінансової стійкості, що розраховані за методикою МВФ для різних країн. Коефіцієнт фінансової стійкості розраховується як відношення проблемних кредитів до загальної суми наданих кредитів. Чим вищий показник, тим вищі ризики фінансової нестійкості для країни.

**Таблиця 4**

### **Коефіцієнти фінансової стійкості України та окремих країн ЦСЄ, %<sup>39</sup>**

<b>Країна</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Болгарія	2,4	6,4	н/д
Чехія	2,9	4,6	5,4
Польща	2,8	3,9	н/д
Румунія	4,5	7,9	11,7
Росія	3,8	9,5	9,2
Україна	3,9	13,7	15,3

Якщо у 2008 р. коефіцієнт фінансової стійкості для України вкладався у загальний рівень, притаманний новим країнам – членам ЄС, то у подальшому виникли суттєві розбіжності. Особливо велика різниця спостерігається порівняно з розвиненими країнами, в яких коефіцієнт фінансової стійкості коливається в межах близько 2%.

### **Висновки:**

Спонтанні дії влади, банків і боржників – фізичних осіб забезпечили для України певну «паузу», коли негативні наслідки появи масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів під час кризи помітно втратили свою гостроту. Але

<sup>38</sup> [http://www.prostobank.ua/zalogi/stati/zaemshikam\\_sleduet\\_gotovitsya\\_ko\\_vtoroy\\_volne\\_bankovskogo\\_pressinga](http://www.prostobank.ua/zalogi/stati/zaemshikam_sleduet_gotovitsya_ko_vtoroy_volne_bankovskogo_pressinga)

<sup>39</sup> <http://www.finrep.kiev.ua>; Показники фінансової стійкості за методикою МВФ розраховані за Посібником Міжнародного валютного фонду «Показники фінансової стійкості», 2007. Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fsi/guide/2006/pdf/rus/guide.pdf>



Україна виграла лише свого роду тимчасову «відстрочку», оскільки сама проблема масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів не була розв'язана.

Актуальність проблеми вирішення масової неплатоспроможності визначається зростанням потенційних ризиків, що супроводжують функціонування споживчого кредитування в умовах України. Ці потенційні ризики є наслідком дії таких факторів:

- збільшена вразливість населення через нестабільні і низькі доходи, а також відсутність адаптації до нових ринкових умов;
- відставання у розвитку системи державного регулювання і слабкі традиції "справедливої" банківської діяльності, що погіршує якість позичальників кредитів;
- недопустимо високий рівень проблемних відносно загальної суми споживчих кредитів;
- невідкладна потреба в оздоровленні кредитних портфелів банків шляхом примусового стягнення заборгованості з неплатоспроможних боржників.

В умовах масової неплатоспроможності боржників – фізичних осіб почала чітко визначатися незахищеність їхніх прав не лише перед діями банків і колекторських агентств, а й у судових процедурах примусового стягнення заборгованості. Під тиском необхідності захисту інтересів боржників уже розпочався своєрідний «дрейф» правового поля. Для забезпечення прав боржників вносяться окремі зміни у діюче законодавче і нормативне регулювання.

Судова практика розгляду справ зі звернення стягнення на майно боржника засвідчила, що існуюча система регулювання певним чином уражає і права кредиторів:

- відсутня ефективна система запобігання ухиленню боржника від повернення заборгованості;
- законодавство і суспільні традиції (гостра суспільна реакція) обмежують для кредиторів звернення стягнення на майно боржника;
- система регулювання надає необґрунтовану перевагу для частини кредиторів, вимоги інших кредиторів залишаються незадоволеними.

Накопичення потенційних ризиків досягло критичного рівня, тому існує реальна загроза «вибуху», коли Україна зіткнеться з масою боржників, які після примусового стягнення заборгованості опиняться у стані фінансової неспроможності. За низького рівня поточних доходів і заощаджень населення, в умовах слабкої системи соціальної підтримки наслідки втрати фінансової спроможності стануть катастрофічними для боржників. Вони невідворотно втрачатимуть соціальні позиції, поповнюючи ряди зuboжілого населення.

В екстремальних умовах Україна буде змушена впроваджувати реабілітаційні процедури для боржників – фізичних осіб поспіхом, прискореними темпами. За таких умов не вдасться уникнути помилок. А щонайголовніше, не буде використаний основний фактор забезпечення ефективності регуляторної системи – максимального пристосування до особливостей конкретної країни.

## 2.2. ГРУПИ, НА ЯКІ ВПЛИВАЄ ПРОБЛЕМА, ЩО ПОТРЕБУЄ ВИРІШЕННЯ

Проблема масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів, що потребує вирішення, впливає на інтереси наступних груп України.

**Громадяни:** неплатоспроможні боржники – фізичні особи, які не можуть досягти фінансової реабілітації самостійно.

За класифікацією українських банків<sup>40</sup>, до проблемних відносяться такі категорії позичальників – фізичних осіб:

- a. неошадливі позичальники, що не вміють планувати свій бюджет. Вони взагалі невчасно погашають кредит. До цієї категорії можна також зарахувати з самого початку неспроможних позичальників, фінансове становище яких банки оцінили неправильно ще на етапі надання кредиту;
- b. позичальники з фінансовими чи іншими труднощами. Не можуть своєчасно погасити черговий платіж за кредитом, оскільки раптово занедужали, втратили місце роботи тощо;
- c. непорядні позичальники – зазвичай беруть кредит, не збираючись його повертати. Ховаються від фахівців з повернення боргу, змінюють своє місце проживання і телефон. Переважно беруть кредити, які не вимагають застави;
- d. організовані злочинні групи. Одержують великі суми позик одразу в кількох банках (нерідко за підробленими документами). Зазвичай заздалегідь готуються, щоб затягти час судового розгляду.

Розв'язання проблеми масової неплатоспроможності боржників – фізичних осіб впливає на інтереси перших двох категорій позичальників споживчих кредитів.

Чисельність і структура позичальників кредитів – фізичних осіб, а тим паче чисельність неплатоспроможних боржників, є закритою в Україні інформацією. Тому розрахунок чисельності громадян, на яких може вплинути прийняття Закону «Про банкрутство фізичної особи», здійснено експертним способом.

Для розрахунку використані дані про кількість подань на банкрутство фізичної особи в різних країнах (табл. 5). Частка населення, яка претендує на проходження такої процедури, безпосередньо залежить від масштабів розвитку споживчого кредитування і прийнятих у країнах критеріїв відбору боржників.

Таблиця 5

### Частка населення країн, яка перебуває у процедурах неплатоспроможності й банкрутства

Країна	Період (рік)	Кількість подань на банкрутство, тис.	Частка подань на банкрутство у % до чисельності населення країни, %
Чехія <sup>41</sup>	2008	10,6	0,10
Польща <sup>42</sup>	2012	43,9	0,11
Франція <sup>43</sup>	2008	70,4	0,11
Німеччина <sup>44</sup>	2008	98,7	0,12
Росія <sup>45</sup>	2013 (прогноз)	204,0	0,14

<sup>40</sup> <http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2008/07/25/132786>

<sup>41</sup> <http://www.waset.org/journals/waset/v60/v60-35.pdf>

<sup>42</sup> <http://www.big.pl/infodlug>

<sup>43</sup> [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18255/2011\\_09.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18255/2011_09.pdf?sequence=1)

<sup>44</sup> Там само.

Австралія <sup>46</sup>	2008	44,1	0,21
США <sup>47</sup>	2011	1362,8	0,44
Канада <sup>48</sup>	2008	147,4	0,44

При обрахунку прогнозованої кількості претендентів на проходження процедури банкрутства в Україні враховуються такі моменти:

- a. законопроект "Про банкрутство фізичної особи" передбачає для України введення системи доступу неплатоспроможних боржників до процедури реабілітації, аналогічної тій, яка використовується новими країнами – членами ЄС;
- b. законодавство про банкрутство фізичної особи планується впровадити при нижчому рівні розвитку споживчого кредитування, ніж у нових країнах-членах ЄС. У 2010 р. обсяг споживчого кредитування в Україні становив 19,4% ВВП або 60,4% від рівня нових країн – членів ЄС (32,1% ВВП);
- c. основну масу боржників, які мають заборгованість зі сплати кредитів, в Україні становлять ті, хто брав порівняно невеликі кредити на придбання окремих товарів особистого споживання<sup>49</sup>. Їх слід виключити з числа претендентів на процедуру банкрутства;
- e. у перший рік дії Закону можна очікувати максимальну кількість заяв на порушення справ про банкрутство, оскільки до процедури вдаватимуться й ті позичальники споживчих кредитів, які накопичили заборгованість за попередні роки.

Базуючись на цих припущеннях, для України здійснена оцінка прогнозованої кількості неплатоспроможних боржників – фізичних осіб, у яких виникнуть проблеми з відновленням фінансової спроможності. З урахуванням накопиченої за попередні роки заборгованості, число претендентів на допомогу держави у перший рік після введення регуляторного акта становитиме 41 тис. осіб (0,09% загальної чисельності населення). У подальшому кількість претендентів знижуватиметься: другий рік – 36,6 тис. (0,08%); третій рік – 32,0 тис. (0,07%).

Ці показники визначають максимальну кількість претендентів на проходження процедури банкрутства.

**Юридичні особи:** фінансові установи, що надають масові фінансові послуги населенню; адміністратори, які супроводжують процедуру банкрутства фізичної особи

#### *Фінансові установи*

Запровадження банкрутства фізичних осіб безпосередньо вплине на фінансові установи, що надають споживчі кредити населенню: 170 банків, 610 кредитних спілок і 48 інших кредитних установ. Основна маса споживчих кредитів надається банками – 98,4%, решта 1,6% – кредитними спілками та іншими кредитними установами.

<sup>45</sup> <http://www.bn.ru/articles/2012/07/18/93591.html>

<sup>46</sup> [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18255/2011\\_09.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18255/2011_09.pdf?sequence=1)

<sup>47</sup> [http://www.abiworld.org/AM/Template.cfm?Section=Non-business\\_Bankruptcy\\_Filings1&Template=/TaggedPage/TaggedPageDisplay.cfm&TPLID=60&ContentID=36302](http://www.abiworld.org/AM/Template.cfm?Section=Non-business_Bankruptcy_Filings1&Template=/TaggedPage/TaggedPageDisplay.cfm&TPLID=60&ContentID=36302)

<sup>48</sup> [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18255/2011\\_09.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18255/2011_09.pdf?sequence=1).

<sup>49</sup> <http://www.finrep.kiev.ua>. За результатами опитування мають кредити на товари особистого споживання 24%, на автомобілі – 2%, іпотечні кредити – 2% опитаних.

Процедура банкрутства фізичної особи впроваджується в Україні для вирішення проблеми масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів. У результаті банки, що є основними кредиторами, одержать цивілізований спосіб, який знизить конфліктність сучасних способів, що застосовуються ними для вирішення цієї проблеми, тобто знизить опір спробам банків вирішити проблему повернення боргів з боку самих боржників і суспільства.

Зменшення обсягів недіючих споживчих кредитів є обов'язковою умовою забезпечення сталості та ефективності функціонування фінансової системи України.

#### *Адміністратори*

Законопроект «Про банкрутство фізичної особи» передбачає новий вид професійної діяльності й новий інститут адміністраторів.

Розрахунок чисельності адміністраторів, необхідних для забезпечення провадження справ про банкрутство:

- кількість справ – 41,0 тис.;
- розрахунковий норматив навантаження на одного адміністратора – 30 справ у розрахунку на рік<sup>50</sup>;
- кількість справ без супроводження адміністратора – 10 тис.

Прогнозна чисельність адміністраторів: 1033 особи.

#### **Держава:** судова система

Місцем провадження справ про банкрутство фізичної особи пропонуються місцеві суди<sup>51</sup>. На сьогодні в Україні функціонують 666 місцевих судів, в юрисдикції яких знаходяться справи з особистих прав власності. Їх розташування дозволить забезпечити територіальну доступність судової системи для населення, в інтересах якого створюється нова регуляторна система.

Розрахунок чисельності штату суддів місцевих судів, необхідних для провадження справ про банкрутство фізичної особи (перший рік після введення Закону):

- прогнозна кількість заяв – 41 тис.;
- розрахунковий норматив навантаження на одного суддю на місяць – 60 справ<sup>52</sup>;
- на одного суддю припадає один помічник судді і один секретар судового засідання.

Чисельність штату місцевих судів, яка необхідна для провадження справ про банкрутство фізичної особи: всього – 171 особа, в тому числі суддів – 57, помічників суддів і секретарів судових засідань – 114.

---

<sup>50</sup> Експертне інтерв'ю – 10 справ з банкрутства фізичної особи, фактичне навантаження арбітражного керуючого справами: кількість справ з банкрутства суб'єктів підприємницької діяльності – 10382, кількість арбітражних керуючих – 2431, кількість справ на 1 арбітражного керуючого – 4.

<sup>51</sup> Юрисдикція місцевих судів: див. ст. 1 Цивільного кодексу України, ст. 4 Господарського кодексу України, Постанова Пленуму Вишого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30.03.2012 р. №5 «Про практику застосування судами законодавства при вирішенні спорів, що виникають із кредитних правовідносин».

<sup>52</sup> В Україні не існує нормативу навантаження на суддів, тому для розрахунку необхідно прийняти експертну оцінку показника. Реальне навантаження на суддю місцевого суду у 2011 р. по всіх справах склало 139,6 справ ([http://court.gov.ua/sudova\\_statystyka/](http://court.gov.ua/sudova_statystyka/)). Рішення Ради суддів України від 13.05.2005 р. №30 пропонує норматив навантаження у розрахунку на одного суддю на місяць – 28 справ (<http://sud.ua/newspaper/2012/02/27/39191-nagryzka-na-sydej-bolshe-del-bolshe-zarplata/print>). Норматив, який діяв в СРСР – 39 справ; <http://izvestia.ru/news/505481>

## **2.3. НЕОБХІДНІСТЬ УПРОВАДЖЕННЯ НОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

---

Проблема масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів визначилася в Україні під час глобальної фінансової кризи і в умовах гострої політичної нестабільності. Увага влади була зосереджена на невідкладних антикризових заходах і політичній боротьбі. Саме тому вирішення цієї проблеми почало здійснюватися в країні переважно у форматі ринкової самоорганізації – самими суб'єктами ринку без втручання держави.

Ринкова самоорганізація залишається основним способом розв'язання проблеми масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів і на сьогодні.

### **2.3.1. РИНКОВА САМООРГАНІЗАЦІЯ НЕ ЗАБЕЗПЕЧУЄ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ**

Основним рушієм процесів ринкової самоорганізації є пошук учасниками ринку способів одержання максимального прибутку. Гонитва за прибутками стала тим потужним стимулом, який визначив напрямок дій усіх суб'єктів ринку фінансових послуг для населення.

Під тиском загрози втрати прибутків банки миттєво відреагували на новий виклик – появу масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів. За короткий час в Україні виникли нові структури і механізми, призначенням яких стало забезпечення примусового повернення боржниками накопиченої заборгованості перед банками.

Українська практика породила такі форми ринкової самоорганізації:

- a) мережа колекторських агентств;
- b) ринок боргових зобов'язань;
- c) масова реструктуризація заборгованості;
- d) поширення позасудових способів звернення стягнення на майно і житло боржника.

Аналіз результатів ринкової самоорганізації, яка одержала широке розповсюдження в Україні, підтвердив висновок, до якого дійшли інші країни – за допомогою ринкових механізмів виявилось неможливим розв'язати проблему масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів. Це наочно демонструють дані 10-ти обраних найбільших українських банків (табл. 6).

За 2009-2011 рр. при масовому використанні всіх доступних форм ринкової самоорганізації ці банки не змогли позбутися накопичених знецінених та прострочених споживчих кредитів. При зменшенні загального обсягу споживчих кредитів на 14,1% сума знецінених і прострочених кредитів збільшилася в них на 1,8%. За три роки їх частка у загальному обсязі споживчих кредитів зросла з 35,3% до 42,3%.

**Обсяг і частка прострочених та знецінених кредитів у загальному обсязі кредитів фізичних осіб у 10 найбільших банках України (2009-2011 рр.)<sup>53</sup>**

<b>Рік</b>	<b>Кредити фізичним особам, млрд грн</b>	<b>З них прострочених та знецінених кредитів, млрд грн</b>	<b>Їх частка у загальному обсязі кредитів фізичним особам, %</b>
2009	144,9	51,1	35,3
2010	128,7	54,1	42,0
2011	123,0	52,0	42,3

Таким чином, навіть через жорсткі дії й при незахищеності прав боржників – фізичних осіб українські банки не змогли повернути накопичені за попередні роки борги. Рівень недіючих у загальній масі споживчих кредитів досяг критичної величини, що почало негативно відображатися на ефективності діяльності української банківської системи.

### **2.3.2. РИНКОВА САМООРГАНІЗАЦІЯ СУПРОВОДЖУЄТЬСЯ ЗНАЧНИМИ НЕГАТИВНИМИ НАСЛІДКАМИ**

Стихійна ринкова самоорганізація, рушієм якої є гонитва за прибутками, містить у собі потенційний ризик – виникнення конфлікту між вузькими корпоративними інтересами ринкових суб'єктів і суспільними інтересами. Розв'язання проблеми масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів способами ринкової самоорганізації неминуче почало супроводжуватися гострими негативними наслідками, які зачепили важливі суспільні інтереси.

До найгостріших можна віднести такі негативні результати розвитку процесів ринкової самоорганізації в Україні.

**По-перше, ринкова самоорганізація не знизила, а, навпаки, посилила загрозу неплатоспроможності для більшості позичальників споживчих кредитів.**

У 2009 р. фактично всі українські банки вдалися до проведення примусової реструктуризації накопиченої заборгованості за споживчими кредитами. Реструктуризація відбувалася на умовах банків і без урахування фінансової спроможності боржників. У підсумку це призвело до збільшення боргового тягара для позичальників кредитів, які погодилися на «кредитні канікули».

Банки надавали боржникам короткострокові «кредитні канікули» (0,5–1,5 роки). Але після завершення «канікул» передбачалося збільшення розміру ставки за кредитом, як правило, у 2–2,5 рази. При цьому поверталися всі штрафи, пеня і комісії при затримці платежів за кредитом.

<sup>53</sup> Звітність 10 банків: Приватбанк, Райффайзен банк Аваль, Укрсоцбанк, Укрсиббанк, Надра, Дельта Банк, ОТП Банк, Альфа-банк, Перший Український Міжнародний Банк, Ощадбанк.

## **По-друге, відчутно збільшилися втрати банків на обслуговування проблемних кредитів**

За оцінками експертів, розмір комісії колекторським фірмам за виконання послуг зі стягнення заборгованості, як правило, становить 10–50% від поверненої суми. За спостереженнями експертів, під час кризи борги продавалися на ринку навіть за 3–5% від їхньої номінальної вартості. У перші посткризові роки звичайна ціна продажів боргових зобов'язань зросла, але залишилася на низькому рівні: 5–16% номінальної вартості для беззаставних кредитів і 10–35% – для кредитів, забезпечених заставою<sup>54</sup>.

При існуючій системі нормативного регулювання банки мають обмежені можливості для позбавлення від безнадійних боргів. Практика свідчить, що процедура списання безнадійних кредитів за рахунок резервів займає період від 2 до 5 років<sup>55</sup>. Окрім цього, при списанні заборгованості за рахунок резервів у банків появляються податкові зобов'язання. І при цьому списання заборгованості не означає для боржника повне вивільнення від боргів. Банк може відновити цей процес за своїм розсудом.

## **По-третє, система стягнення заборгованості, яка виникла в результаті ринкової самоорганізації, призвела до дискримінації прав боржників.**

Позичальники споживчих кредитів виявилися незахищеними від консолідованого тиску банків і колекторських фірм:

- a. для судового розв'язання проблеми неплатоспроможності банки почали використовувати Третейський суд, утворений при Асоціації українських банків і який захищає їхні інтереси;
- b. поширилася практика звернення стягнення на предмет застави (іпотеки), у тому числі на житло, через позасудове рішення на основі нотаріального припису або встановлених умов договору;
- c. заходи зі стягнення заборгованості здійснювалися без згоди та попереднього інформування боржника;
- d. передача боргових зобов'язань колекторським фірмам і продаж на ринку боргових зобов'язань здійснювалися без згоди боржника;
- e. при затримці платежу проти боржника могли бути висунуті обвинувачення у шахрайстві або фінансовій махінації, що загрожувало останньому позбавленням волі на декілька років.

## **По-четверте, поширилися тіньові процеси та застосування неправових дій.**

Процес ринкової самоорганізації, який не регулювався державою, розповсюдив тіньові процеси і застосування неправових дій:

- a. почали порушуватися права боржника як громадянина – колекторські агентства і банки не дотримувалися права на недоторканість житла та особистості;
- b. колекторські агентства і ринок боргових зобов'язань досі функціонують у напівтіньовому режимі;

---

<sup>54</sup> <http://www.credit-rating.ua/ru/about/project/13049/>

<sup>55</sup> [http://www.prostobank.ua/zalogi/stati/zaemshikam\\_sleduet\\_gotovitsya\\_ko\\_vtoroy\\_volne\\_bankovskogo\\_pressinga](http://www.prostobank.ua/zalogi/stati/zaemshikam_sleduet_gotovitsya_ko_vtoroy_volne_bankovskogo_pressinga)

- c. виникли напівлегальні структури, що почали обслуговувати продаж майна, транспортних засобів і нерухомості, на які було звернуто стягнення заборгованості;
- d. виникли стихійні способи захисту інтересів боржника (фіктивне переуступлення боргу або майна, псування майна, зміна громадянства або місця проживання, фіктивна смерть тощо).

### **По-п'яте, визначилася соціальна небезпека для боржника і його сім'ї.**

Практика показала, що існуюча регуляторна система не гарантує боржнику і його сім'ї соціальний захист, оскільки:

- a. допускає звернення стягнення на житло і виселення з нього боржника і його сім'ї без судового рішення і гарантій протягом одного місяця;
- b. не гарантує забезпечення соціального рівня життєдіяльності для боржника і його сім'ї, тобто збільшує ризики зубожіння;
- c. не захищає боржника від агресивного тиску з боку банків і колекторських агентств, що створює для них надмірне психологічне навантаження, що іноді викликає випадки суїциду.

### **Висновки:**

- Як показали світовий досвід і реальна практика України, за допомогою способу ринкової самоорганізації, в основі якого лежить гонитва за максимальними прибутками, неможливо розв'язати проблему масової неплатоспроможності боржників – фізичних осіб та забезпечити процес їх фінансової реабілітації.
- Ринкова самоорганізація неминуче призводить до несправедливого розподілу ризиків і відповідальності, що супроводжують розвиток споживчого кредитування. Вона забезпечує беззаперечний пріоритет інтересів кредиторів і призводить до дискримінації інтересів боржника.
- Ринкові механізми орієнтовані на вузькі корпоративні інтереси суб'єктів ринку, які можуть не збігатися із суспільними інтересами. В Україні це призвело до поширення тіньових процесів, масового застосування неправових дій та посилення соціальної небезпеки для боржників.
- Низька ефективність ринкових механізмів і виникнення неприпустимих для суспільства негативних наслідків є беззаперечним свідченням необхідності втручання держави у процес регулювання неплатоспроможності боржників – фізичних осіб. Тільки через систему державного регулювання можна відкоригувати дії ринкових механізмів і підтримати процес фінансової реабілітації неплатоспроможних боржників – фізичних осіб.
- Необхідність запровадження в Україні процедури банкрутства фізичних осіб констатувала і команда Світового банку з надання технічної допомоги, яка у листопаді 2011 р. провела діагностику нормативно-правової бази у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг та дослідила фінансову освіченість населення на предмет її відповідності вимогам ОЕСР і найкращої світової практики<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> [http://vaks.org.ua/images/news\\_inform/Note\\_for\\_Tihipko\\_March22\\_2012\\_ukr.pdf](http://vaks.org.ua/images/news_inform/Note_for_Tihipko_March22_2012_ukr.pdf)



## РОЗДІЛ 3. ЦІЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Беручи до уваги світовий досвід і пропозиції МВФ щодо підготовки законодавства, а також зважаючи на особливості України, сформульовані такі цілі впровадження нової системи державного регулювання – банкрутство фізичної особи.

### **1. Сприяти економічній та соціальній стабільності шляхом зменшення конфліктів, що супроводжують розвиток споживчого кредитування.**

Споживче кредитування стало невід’ємним елементом української економіки й необхідною умовою життєдіяльності населення. Його розвиток в умовах України набуває збільшеної конфліктності. У зв’язку з цим стратегічною метою запровадження нової регуляторної системи є зниження конфліктності процесу функціонування сфери споживчого кредитування і за рахунок цього зменшення ризиків для соціальної і економічної стабільності країни.

### **2. Надати державну підтримку сумлінним громадянам, які опинилися у стані неплатоспроможності з незалежних від них причин і не можуть досягти фінансової реабілітації самостійно.**

Розвиток споживчого кредитування в Україні створив для населення новий ризик – настання неплатоспроможності за грошовими зобов’язаннями. В умовах низьких доходів і слабого розвитку системи державної соціальної допомоги примусове стягнення заборгованості поставить більшість українських неплатоспроможних боржників перед реальною загрозою зубожіння. Такі боржники не мають можливості самостійно відновити свою фінансову спроможність і, як наслідок, безповоротно втрачають свої соціальні позиції.

Враховуючи досвід інших країн з ринковою економікою, Україна має створити для своїх громадян, які є сумлінними і опинилися з незалежних від них причин у фінансовій скруті, систему фінансової реабілітації за підтримки держави.

### **3. Досягти балансу інтересів боржника і кредиторів.**

Вирішення проблеми масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів ринковими способами призвело до домінування інтересів кредиторів і дискримінації прав боржників. Запровадження процедури банкрутства фізичної особи має відновити баланс інтересів кредиторів і боржника. Рівновага інтересів досягається за рахунок: для боржника – забезпечення fresh start, для кредиторів – максимального повернення заборгованості з урахуванням фінансової спроможності боржника.

### **4. Обмежити можливості використання банкрутства фізичної особи для ухилення від повернення боргів (запобігання фіктивному або навмисному банкрутству).**

Поширення в Україні корупції, тіньової діяльності та лояльності населення до неформальних способів вирішення проблем, які виникають, створює цілком реальний ризик використання процедури банкрутства з метою ухилення боржників – фізичних осіб від виконання боргових зобов’язань перед кредиторами. Регуляторна система має пропонувати надійні та ефективні способи протидії несумлінній поведінці боржника, фіктивному або навмисному банкрутству.

### **5. Створити процедуру, яка буде доступною для середньостатистичного боржника – фізичної особи та нескладною для впровадження у судову практику.**

Забезпечення доступності процедури для середньостатистичного боржника набуває в Україні особливої актуальності, оскільки:

- а) для українського населення притаманний низький рівень фінансової та правової грамотності;
- б) для боржників, які неспроможні самостійно досягти фінансової реабілітації, проблемою може стати відсутність необхідних коштів для оплати юридичних послуг, послуг адміністраторів та судових витрат.

**6. Сприяти формуванню нової суспільної свідомості про ризики банкрутства, а також особистої відповідальності громадян за виникнення стану неплатоспроможності.**

Чітке, доступне і зрозуміле законодавство про банкрутство фізичної особи має протистояти провокаційній кредитній політиці банків, що штучно збуджує попит населення на споживчі кредити. Необхідно, щоб регуляторна система надавала кожному громадянину країни свідоме уявлення про можливі ризики та втрати, пов'язані з наявністю надмірних грошових зобов'язань. Це сприятиме формуванню особистої відповідальності громадян за виникнення стану неплатоспроможності та виховуватиме повагу до кредитної та платіжної дисципліни.

## **РОЗДІЛ 4. ВИЗНАЧЕННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ СПОСОБІВ І АРГУМЕНТИ НА КОРИСТЬ ОБРАНОГО СПОСОБУ ДОСЯГНЕННЯ ЗАЗНАЧЕНИХ ЦІЛЕЙ**

---

При підготовці проекту регуляторного акта розглянуто чотири можливі способи вирішення проблеми масової неплатоспроможності боржників – фізичних осіб за допомогою держави:

спосіб 1 – вирішення проблеми на базі чинного законодавства шляхом внесення окремих змін;

спосіб 2 – включення банкрутства фізичної особи у загальну систему регулювання банкрутства суб'єктів підприємницької діяльності шляхом внесення доповнень до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»;

спосіб 3 – застосування до фізичної особи процедури банкрутства громадянина-підприємця, передбаченої Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»;

спосіб 4 – запровадження процедури банкрутства фізичної особи шляхом прийняття Закону «Про банкрутство фізичної особи».

Перші три способи віднесені до альтернативних і розглядаються тому, що в Україні були здійснені практичні спроби їх застосування і є впливові групи їх підтримки.

Спосіб 4 є вибраним способом, який рекомендується застосувати для вирішення проблеми масової неплатоспроможності боржників – фізичних осіб.

## 4.1. ПЕРШИЙ АЛЬТЕРНАТИВНИЙ СПОСІБ

Спосіб вирішення проблеми на базі чинного законодавства шляхом внесення окремих змін офіційно реалізується на практиці і має підтримку з боку банків. Представники банків вважають запровадження спеціальної процедури банкрутства фізичної особи передчасним заходом.

На сьогодні в Україні сформувалася правова система, що забезпечує детальне регулювання процесу примусового стягнення заборгованості з фізичної особи.

Основний масив правових норм, які регулюють процедуру примусового стягнення заборгованості з фізичної особи, наводиться у Законі України "Про виконавче провадження", в тому числі у випадку недостатності майна і коштів боржника для повного погашення заборгованості кредиторам. Цим Законом визначаються:

- a. порядок і черговість звернення стягнення на майно;
- b. види майна, на які не може бути звернене стягнення;
- c. умови звернення стягнення на різні види доходів боржника;
- d. види доходів, на які не може бути звернене стягнення;
- e. черговість задоволення вимог кредиторів;
- f. порядок звернення стягнення на житло та виселення боржника і його сім'ї;
- g. захист прав стягуючого і боржників;
- h. види відповідальності боржника за протидію рішенню суду про стягнення заборгованості.

Особливості стягнення заборгованості з майна і доходів сім'ї визначаються нормами Сімейного кодексу України. Ці норми регулюють порядок повернення боргів з урахуванням прав власності на майно і доходи чоловіка й жінки.

Гучний суспільний резонанс змусив владу відреагувати на негативні наслідки практики вирішення проблеми масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів способами ринкової самоорганізації. У 2010-2011 рр. були внесені зміни у чинне законодавство з найкритичніших позицій.

У Закон України «Про захист прав споживачів» внесені такі зміни:

- a. встановлено заборону на надання кредитів фізичним особам в іноземній валюті;
- b. зобов'язано кредиторів повідомляти, детально розписувати у договорі сукупну вартість кредиту з урахуванням всіх пов'язаних виплат;
- c. визначено поняття «істотні порушення договору з боку позичальника кредиту»;
- d. доповнені умови проведення реструктуризації та часткового списання заборгованості.

Закон України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" доповнений такими положеннями:

- a. посилення нагляду за діяльністю фінансових установ;
- b. визначення права клієнта на одержання повної інформації щодо ризиків одержання кредитів;

- c. обов'язковість повідомлення позичальника кредиту про передачу третій стороні прав кредитора за договором.
- d. До Житлового кодексу України внесені норми щодо:
- e. прийняття судом рішення про виселення боржника і його сім'ї з житлового будинку (приміщення), на яке звернуто стягнення;
- f. необхідності забезпечення боржника і його сім'ї житлом із фонду тимчасового розміщення.

Доповнення до Закону України «Про третейські суди» визначило, що після набрання чинності цього Закону третейські суди припиняють розгляд справ у спорах щодо захисту прав споживачів, у тому числі споживачів послуг банку (кредитної спілки).

До Цивільного кодексу України внесено регламент встановлення відсоткової ставки за кредитами (фіксована або змінювана). На сьогодні банки обмежені у можливості безпідставно змінювати відсоткові ставки за кредитними договорами.

### **Висновки:**

- a. Цей альтернативний спосіб відповідає вимогам державної регуляторної політики та практиці удосконалення чинного законодавства України. Його застосування дало можливість оперативно відреагувати і зменшити ризики масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів, які визначилися під час кризи. Цьому сприяли, наприклад, заборона на надання кредитів фізичним особам в іноземній валюті, передбачення додаткового захисту прав споживачів фінансових послуг тощо.
- b. Разом з цим такий спосіб не забезпечує досягнення стратегічної мети регулювання, яка ставиться при введенні банкрутства фізичної особи. Чинне законодавство залишило незмінним рівень конфліктності, який супроводжує виникнення масової неплатоспроможності боржників – фізичних осіб.
- c. Зберігається домінування інтересів кредиторів, права боржника захищені недостатньо.
- d. Окремі правові норми, які можуть бути використані для регулювання процедури фінансової реабілітації неплатоспроможного боржника – фізичної особи, створюють фрагментарне правове поле. Таке правове поле:
  - ускладнює гармонізацію регуляторної системи (містить суперечності та "провали");
  - має непрозорий та складний для практичної реалізації характер;
  - не забезпечує впливу на формування суспільної свідомості.
- f. Введення процедури фінансової реабілітації боржника – фізичної особи вимагатиме значного обсягу внесення змін до чинного законодавства. Чинне законодавство не містить базових правових блоків, необхідних для реалізації процедури: системи допуску до процедури фінансової реабілітації; способів вивільнення боржника від заборгованості для досягнення fresh start; обмеження прав неплатоспроможного боржника, включеного у процедуру фінансової реабілітації за підтримкою держави тощо.

З огляду на вищезазначене, доцільно відмовитися від використання цього альтернативного способу для реалізації визначених цілей регулювання.

## 4.2. ДРУГИЙ АЛЬТЕРНАТИВНИЙ СПОСІБ

---

Другий альтернативний спосіб передбачає включення банкрутства фізичної особи у загальну систему регулювання банкрутства суб'єктів підприємницької діяльності шляхом внесення доповнень до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Цей альтернативний варіант розглядається тому, що в останні роки в Україні було зроблено дві спроби запровадження нової системи регулювання таким способом.

Перший законопроект «Про внесення змін до деяких Законів України»<sup>57</sup> було подано до Верховної Ради України у березні 2009 р. народним депутатом В.Писаренком. Друга спроба була зроблена через три роки – у березні 2012 р., коли народний депутат М.Катеринчук подав до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до деяких Законів України щодо недопущення порушення прав боржників та запровадження процедури банкрутства фізичної особи»<sup>58</sup>.

Обидва законопроекти пропонували запровадити банкрутство фізичної особи як особливий випадок, з огляду на особливості банкрутства страховиків, професійних учасників ринку цінних паперів, управителів фондів фінансування будівництва чи фондів операцій з нерухомістю, суб'єктів підприємницької діяльності – громадян, фермерських господарств та ін.

Основний аргумент прибічників другого альтернативного способу – це виграш, який дасть можливість використати потенціал існуючої регуляторної системи та багаторічної судової практики проведення процедур банкрутства суб'єктів підприємницької діяльності. Накопичений досвід, на їхню думку, стане тією реальною гарантією, що допоможе швидко і з меншими ризиками запровадити нову регуляторну систему – банкрутство фізичної особи.

### **Висновки:**

- За своїм характером цей альтернативний спосіб не суперечить вимогам державної регуляторної політики та практиці України. Внесення змін і доповнень до чинного законодавства є відомим способом, що застосовується у тих випадках, коли виникає необхідність поширити дію існуючої регуляторної системи на нового суб'єкта господарських відносин, у даному випадку – на фізичну особу, яка є споживачем масової фінансової послуги.
- Проте спосіб включення банкрутства фізичної особи у загальну систему регулювання банкрутства суб'єктів підприємницької діяльності не може забезпечити досягнення всіх визначених цілей регулювання. Здійснюється автоматична заміна мети – надання сумлінному громадянину країни державної підтримки у фінансовій реабілітації - більш вузькою метою – проведення ліквідаційної процедури (продажу майна) з урахуванням особливостей специфічного суб'єкта – фізичної особи.
- Зазначений спосіб не забезпечує відповідного захисту інтересів боржника – фізичної особи. Натомість зберігається пріоритет інтересів кредиторів.

---

<sup>57</sup> Проект Закону України від 27.03.2009 р. № 4273 «Про внесення змін до деяких Законів України».

<sup>58</sup> Проект Закону України від 12.03.2012 р. №10163 «Про внесення змін до деяких Законів України щодо недопущення порушення прав боржників та запровадження процедури банкрутства фізичної особи».

- Відсутність розмежування процесуальних норм банкрутства суб'єктів підприємницької діяльності та банкрутства фізичної особи сформує складну для розуміння, непрозору регуляторну систему, яку буде важко втілювати у практику.
- Оскільки багато регламентів залишаться поза межами Закону «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (з виконавчого провадження, соціальних гарантій, житлового кодексу тощо), то при регулюванні банкрутства фізичної особи виникне необхідність широкого застосування відсильних правових норм. Розпорошеність і фрагментарність правових норм зробить законодавство недоступним для середньостатистичного боржника й ускладнить реалізацію судової процедури на практиці.

На підставі викладеного вище можна дійти висновку, що від такої альтернативи впровадження банкрутства фізичної особи необхідно відмовитися.

### 4.3. ТРЕТІЙ АЛЬТЕРНАТИВНИЙ СПОСІБ

Третій альтернативний спосіб – це застосування до фізичної особи процедури банкрутства громадянина-підприємця, передбаченої ст. 47-49 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Цей спосіб у 2009 р. почав активно рекламуватися співробітниками Асоціації експертів медіа і права та Консультаційного центру з питань банкрутств як нова консалтингова послуга<sup>59</sup>. Він розглядається тому, що й дотепер є прихильники його застосування як реального варіанта, який дає можливість без запровадження спеціальної процедури банкрутства фізичної особи розпочати вирішення проблеми масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів.

Боржникам – фізичним особам пропонувалася схема, за допомогою якої вони могли вивільнитися від боргів і фактично досягти fresh start. Схема передбачала кілька послідовних дій: 1) реєстрація громадянина як підприємця – фізичної особи; 2) переоформлення на громадянина-підприємця боргу у розмірі, не меншому нижньої межі, при якій може бути порушена справа у суді про банкрутство суб'єкта підприємницької діяльності; 3) звернення боржника як підприємця – фізичної особи до суду про порушення справи про банкрутство; 4) визнання господарським судом підприємця – фізичної особи банкрутом і проведення ліквідації його майна; 5) розподіл одержаних коштів між кредиторами, списання непогашених боргів<sup>60</sup>.

Заявлена вартість послуги – \$6000. У той час було зроблено декілька спроб порушення справ у суді, але жодна з них не була реалізована на практиці.

Фахівці права і правоохоронні органи змушені були відреагувати на гучний резонанс у суспільстві й здійснили правову оцінку схеми вивільнення від боргів фізичної особи, яка пропонувалася авторами ідеї.

За висновками спеціалістів і правоохоронних органів, чинне на той час правове поле допускало використання цієї схеми лише у винятковому випадку – за наявності

<sup>59</sup> <http://averba.com.ua/advokat-po-kreditam-dnepropetrovsk/bankrotstvo-fizlic-kak-izbavleie-ot-dolgov.html>

<sup>60</sup> Схема описана згідно з Листом Генеральної прокуратури України №07/2/2-209вих-4130кв-09 від 30.11.2009.

згоди всіх зацікавлених сторін (боржника, кредиторів і суду). Але, за їх визнанням, цю схему недоцільно було допускати до масового використання :

- a. схема не давала гарантій вивільнення боржника від накопиченої заборгованості, оскільки при незгоді навіть одного з кредиторів виникав ризик відміни судового рішення;
- b. схема передбачала маніпулювання правовими нормами, що збільшувало ризики використання її для ухилення від сплати боргів.

Для запобігання спробам використання цієї схеми у судовій практиці Законом №3795-VI (3797-17) від 22.09.2011 р. були внесені доповнення до ст. 47-49 Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом". Ці доповнення виключили можливість використання процедури банкрутства громадянина-підприємця для вивільнення фізичної особи від заборгованості по споживчих кредитах.

### **Висновки:**

Автори схеми, що пропонувалася як консалтингова послуга, гарантували вивільнення фізичної особи від заборгованості в рамках існуючого правового поля. Привабливість цього способу вирішення проблеми неплатоспроможності боржника – фізичної особи полягала в простоті її застосування та явній проборжниковій спрямованості. Боржник виводився із-під надмірного тиску банків і колекторських фірм, що виник під час кризи.

Аналіз схеми трансформації процедури банкрутства фізичної особи у процедуру банкрутства громадянина-підприємця засвідчив, що цей варіант не слід розглядати як можливий спосіб вирішення проблеми масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів з таких причин:

- по-перше, після внесення доповнень до Закону «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» схема не може бути реалізована у чинному законодавчому полі;
- по-друге, цілі банкрутства громадянина-підприємця (ліквідація суб'єкта підприємницької діяльності) не збігаються з цілями банкрутства громадянина – фізичної особи (проведення фінансової реабілітації за допомогою держави);
- по-третє, з методологічної точки зору, ризики підприємницької діяльності і ризики позичальника споживчого кредиту принципово відрізняються.

## **4.4. АРГУМЕНТИ ЩОДО ПЕРЕВАГИ ОБРАНОГО СПОСОБУ**

---

Пропонується досягти визначених цілей регулювання способом запровадження процедури банкрутства фізичної особи шляхом прийняття окремого Закону «Про банкрутство фізичної особи».

Нижче наводимо аргументи на користь цього способу вирішення проблеми масової неплатоспроможності фізичних осіб, яка виникла в Україні внаслідок масштабного розвитку споживчого кредитування.

- a) Спосіб запровадження банкрутства фізичної особи як спеціалізованої регуляторної системи шляхом прийняття окремого закону відповідає вимогам української державної регуляторної політики та традиціям практики. Україна відноситься до нових країн, яка тільки-но накопичує адміністративний та правовий досвід регулювання ринкової економіки. З огляду на це, віддається перевага способу введення кожного нового регуляторного блоку шляхом прийняття окремого закону. Такий підхід:
- є оптимальним способом політичної презентації суспільству нової соціально-економічної політики держави;
  - дозволяє створити прозору систему регулювання, яка базується на нормах прямої дії та детально регламентує їх застосування;
  - забезпечує доступність і зрозумілість правової бази для користувачів – населення і суб'єктів господарювання;
  - не створює труднощів при впровадженні у практику.
- b) Цей спосіб є адекватним світовій практиці вирішення проблеми масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів. Країни впроваджують банкрутство фізичної особи як спеціалізовану регуляторну систему, що створюється паралельно системі регулювання процедури банкрутства юридичних осіб. Дислокація правової бази (в одному або у різних законодавчих актах), що регулює процедуру банкрутства фізичних і юридичних осіб, визначається виключно на основі політичного рішення і національної правової та адміністративної традиції. Окремий законодавчий акт приймається у тих випадках, коли необхідно підкреслити політичну значущість для суспільства запровадження банкрутства фізичної особи.
- c) При запровадженні спеціалізованої системи шляхом прийняття окремого закону відкривається можливість максимально орієнтувати правову базу на досягнення стратегічної мети – запобігання ризикам розвитку споживчого кредитування, що створюють небезпеку для соціальної та економічної стабільності країни.
- d) Запровадження банкрутства фізичної особи цим способом забезпечить досягнення всіх визначених цілей регулювання. Особливо по тих позиціях, по яких цілі та завдання чинного законодавства не збігаються з цілями та завданнями проведення фінансової реабілітації неплатоспроможного боржника – фізичної особи за допомогою держави<sup>61</sup>. Це мінімізує потребу втручання у чинне законодавство.
- e) Створення автономної спеціалізованої системи регулювання банкрутства фізичної особи дозволить розмежувати процедури банкрутства суб'єктів підприємницької діяльності та фізичних осіб. Це надасть чіткості та прозорості новій регуляторній системі.
- f) Створення прозорої та повноцінної регуляторної системи:
- забезпечить доступність правової інформації для звичайного громадянина, який зможе самостійно оцінити ризики надмірної заборгованості та свідомо прийняти рішення про входження до процедури банкрутства;
  - надасть можливість кредиторам чітко визначити співвідношення у процедурі банкрутства цілей фінансової реабілітації фізичної особи та забезпечення повернення заборгованості, що може знизити їх опір введенню банкрутства фізичної особи;

---

<sup>61</sup> Аналогом можуть слугувати підходи до побудови системи регулювання процесу приватизації. Модель приватизації є похідною від прийнятої в країні політики зміни форми державної власності. Способи приватизації не збігаються із загальними способами відчуження прав власності.



- полегшить запровадження процедури у судову практику.

Причини відмови від альтернативних способів і аргументи щодо переваги обраного способу згруповані у табл. 7.

Таблиця 7

**Визначення причин відмови від альтернативних способів та переваги обраного способу досягнення зазначених цілей**

Можливі способи	Оцінка способу	Причини відмови від альтернативних способів, аргументи щодо переваги обраного способу
<b>Альтернативні способи</b>		
1. Вирішення проблеми масової неплатоспроможності боржників – фізичних осіб на основі чинного законодавства	Відповідає вимогам державної регуляторної політики та практики; дозволяє вирішити найгостріші аспекти виникнення масової неплатоспроможності боржників – фізичних осіб	<b>Причини відмови:</b> не забезпечує досягнення всіх визначених цілей регулювання; відсутні основні правові блоки, що формують процедуру фінансової реабілітації боржника за допомогою держави; не надає можливості досягти балансу інтересів, оскільки зберігає пріоритет інтересів кредиторів
2. Включення банкрутства фізичної особи у загальну систему регулювання банкрутства суб'єктів підприємницької діяльності шляхом внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»	відповідає вимогам державної регуляторної політики; застосовується у практиці удосконалення діючих регуляторних систем при поширенні їх дій на нового суб'єкта; визначає особливості банкрутства нового суб'єкта – фізичної особи	<b>Причини відмови:</b> не забезпечує досягнення всіх визначених цілей регулювання; автоматично заміщує мету – проведення фінансової реабілітації неплатоспроможного боржника за підтримки держави традиційною метою – проведення продажу майна з урахуванням особливості суб'єкта – фізичної особи; створює непрозору і складну для розуміння і впровадження судову процедуру; вимагає широкого застосування відсильних правових норм; потребує внесення масштабних змін у чинне правове поле
3. Трансформація банкрутства фізичної особи у процедуру банкрутства громадянина-підприємця	не вимагатиме запровадження особливої процедури банкрутства фізичної особи; посилює проборжникову орієнтацію системи регулювання;	<b>Причини відмови:</b> суперечить чинному законодавству; цілі та завдання процедури, а також ризики, які обумовлюють настання неплатоспроможності громадянина як фізичної особи та підприємця, кардинально відрізняються
<b>Обраний спосіб</b>		
Запровадити спеціалізовану регуляторну систему шляхом прийняття окремого Закону України «Про банкрутство фізичної особи»	відповідає вимогам державної регуляторної політики в Україні; наслідують українську традицію запровадження спеціалізованих регуляторних систем окремими законами; узгоджується зі світовою практикою; надає можливість використовувати правові норми прямої дії та деталізовані процесуальні регламенти	<b>Аргументи щодо переваг:</b> досягаються всі визначені цілі регулювання; запроваджується прозора і чітка регуляторна система; забезпечується інформаційна доступність для середньостатистичного боржника; спрощується впровадження нової судової процедури у практику; мінімізується потреба у зміні чинного законодавства; проводиться чітке розмежування між процедурами банкрутства фізичної особи і суб'єктів підприємницької діяльності

## РОЗДІЛ 5. МЕХАНІЗМИ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

---

Проект Закону «Про банкрутство фізичної особи» запроваджує систему державної підтримки процесу фінансової реабілітації сумлінного громадянина країни, який з незалежних від нього причин опинився у стані неплатоспроможності і не може впоратися з цим самотійно. При побудові механізмів використані світові підходи до застосування процедури банкрутства фізичної особи з урахуванням особливостей, притаманних Україні.

### 5.1. ОПИС МЕХАНІЗМІВ

---

Проект Закону "Про банкрутство фізичної особи" пропонує такі механізми для реалізації визначених цілей регулювання.

1. Місцем провадження справ про банкрутство фізичної особи визначений місцевий суд (цивільне судочинство). Місцеві суди мають широку практику з провадження справ про захист інтересів і стягнення заборгованості з фізичних осіб. Вони територіально доступні для громадян.
2. Провадження у справах про банкрутство фізичних осіб здійснюється за місцезнаходженням боржника і за правилами, передбаченими Цивільним процесуальним кодексом, з урахуванням особливостей, визначених Законом "Про банкрутство фізичної особи".
3. Судова процедура банкрутства фізичної особи запроваджується в Україні з метою забезпечення державної підтримки процесу фінансової реабілітації неплатоспроможного боржника-фізичної особи. Тому право на ініціювання процедури банкрутства надається виключно боржникові. Чинне законодавство надає широкі можливості для кредиторів щодо стягнення заборгованості з фізичної особи поза процедурою банкрутства фізичної особи – у процедурі виконавчого провадження.
4. Для України, як і в нових країнах – членах ЄС, передбачений обмежений допуск боржників – фізичних осіб до реабілітаційних процедур за підтримки держави. Критерії допуску:
  - a. сумлінний громадянин, який опинився у стані неплатоспроможності з незалежних від нього причин (втрата постійного місця роботи, працездатності, зниження доходів внаслідок кризи, приховання кредитором фактичного рівня платежів за кредитом тощо);
  - b. громадяни, які віднесені до вразливих верств населення (матері, які знаходяться у відпустці по догляду за дітьми; інваліди, ті, що мають доходи на одну особу менш прожиткового мінімуму тощо);
  - c. значущий рівень заборгованості, при якому виникає потреба у застосуванні до середньостатистичного боржника реабілітаційних процедур (визначений у мінімальних розмірах заробітної плати)<sup>62</sup>;

---

<sup>62</sup> Визначається на основі аналізу реальної структури заборгованості за розміром і видами споживчих кредитів. Окремо поріг визначається для вразливих верств населення.

- d. доведена неплатоспроможність боржника і неможливість вирішити проблему позасудовими способами.
5. Слід очікувати, що для певної частини українських боржників-фізичних осіб процедура банкрутства може виявитися недоступною за величиною витрат і правової складності. Тому, орієнтуючись на досвід нових країн-членів ЄС, у Законі пропонуються для цих категорій боржників наступні види державної підтримки: надання безоплатних правових послуг і компенсація витрат на оплату послуг адміністратора і судових витрат за рахунок бюджету.
  6. Одержання статусу банкрута означає, що боржник визнається судом неспроможним повернути борги не інакше, як через процедуру продажу належного йому майна.
  7. Статус банкрута має наслідком обмеження прав боржника. Обмеження прав спрямоване на:
    - a. забезпечення кредитної та платіжної дисципліни (обмеження на одержання нових кредитів, передачу майна у заставу, включення у реєстр боржників – фізичних осіб, відображення у кредитній історії);
    - b. запобігання спробам ухилення від повернення боргів (втрата прав на управління і розпорядження своїм майном і доходами, обов'язкова звітність по доходах і витратах, виконання плану повернення боргів).

Пропонується не використовувати обмеження прав, які:

- a. призводять до дискримінації боржника (наприклад, оприлюднення інформації про неплатоспроможність боржника тощо);
  - b. знижують його трудову й підприємницьку активність (наприклад, не доцільно встановлювати заборону на провадження підприємницької діяльності, а також передбачати вилучення додатково одержаних доходів від трудової і підприємницької діяльності на погашення боргів без згоди боржника).
1. Вивільнення громадянина від статусу банкрута здійснюється за підсумками "періоду правильної поведінки", виконання плану повернення боргів і прийняття судом рішення про списання залишків боргів. Період "очікування" для повторного застосування боржником процедури банкрутства встановлений у 5 років з дати вивільнення його від статусу банкрута.
  2. Процедура банкрутства має забезпечувати для боржника менш болісний процес вивільнення від боргів (забезпечення fresh start), ніж реальна практика позасудового і виконавчого провадження щодо примусового стягнення заборгованості.
  3. Процес вивільнення від заборгованості регулюється Планом повернення заборгованості конкретного боржника, який приймається судом. План визначається на основі:
    - a. формуляра-заяви, в якій боржник надає повну і правдиву інформацію про величину боргів, склад кредиторів, наявне майно і грошові доходи;
    - b. проекту Плану повернення боргів, підготовленого боржником;

- c. при наявності високої частки тіньової діяльності пропонується в Законі чітко визначити алгоритм розрахунку плану повернення боргів, виходячи з реальних умов конкретного боржника (автоматизм прийняття рішення)<sup>63</sup>.
4. Реабілітаційний процес вивільнення боржника від накопиченої заборгованості пропонується здійснювати такими способами:
    - a. погашення заборгованості за рахунок коштів, одержаних від продажу майна, у термін до 6 місяців;
    - b. період погашення решти боргу за рахунок щомісячних виплат із поточних доходів боржника упродовж від 1 до 6 років;
    - c. списання залишків заборгованості. Після прийняття цього рішення реабілітаційні процедури стосовно боржника вважаються завершеними.

За згодою кредиторів допускаються зміни у застосуванні перелічених реабілітаційних процедур.

1. Період погашення боргів за рахунок щомісячних виплат із поточних доходів боржника визначається залежно від величини боргу і рівня його доходів (від трудової і підприємницької діяльності). З метою зниження витрат держави на процедуру і скорочення періоду очікування для кредиторів строк повернення боргів має мінімізуватися. Тільки у виключних випадках доцільно встановлювати максимальний строк погашення боргів.

Величина щомісячних виплат переглядається у тому випадку, коли боржник одержує додаткові доходи, приріст яких не є результатом його трудової і підприємницької діяльності (спадщина, виграш, подарунки тощо). В інших випадках перегляд допускається за умови згоди самого боржника.

2. У Законі надається детальний регламент здійснення реабілітаційної процедури у вигляді списання частини заборгованості. Ця позиція є найбільш дискусійною частиною нової регуляторної системи:
  - a. основною умовою застосування до боржника цієї процедури є його сумлінна поведінка і виконання плану погашення заборгованості;
  - b. Закон визначає види заборгованості, які не підлягають списанню: аліменти, податки, відшкодування шкоди, які нанесені майну, здоров'ю та життю громадянина;
  - c. при високому рівні тіньової діяльності пропонується визначити у Законі мінімально гарантований рівень списання боргів, який буде зацікавлювати боржника у поверненні боргів, а у кредиторів не викличе активного опору<sup>64</sup>;
  - d. відсутність такої гарантії з боку боржника є підставою для відмови суду у розгляді запропонованого ним проекту Плану. Це може створити дієві стимули

---

<sup>63</sup> Кредитори та позичальники кредитів повинні мати можливість на основі норм Закону самостійно визначитися з втратами та вигодами процедури банкрутства.

<sup>64</sup> Мінімальний рівень списання боргів встановлюється з урахуванням звичного для банків рівня списання заборгованості за споживчих кредитах. Розмір боргів у процедурі банкрутства надаватиме банкам переваги у термінах одержання судового вирішення, системі оподаткування і обліку. Див. <http://mignews.com.ua/ru/articles/92091.html>: Укрсиббанк при погашенні боржником заборгованості на 70% решту 30% списує, за іншою програмою – при погашенні 60% решта 40% підлягає рефінансуванню по зниженій процентній ставці; Альфа-банк списує до 50%, Промінвестбанк – до 15%. Аналогічні програми мають Укрсоцбанк, ВТБ Банк, ОТП Банк тощо.

для легалізації боржником майна і доходів, необхідних для погашення боргів у розмірах мінімально гарантованого мінімуму;

- e. збільшення частки боргу, що підлягає списанню, здійснюється виключно за згодою кредиторів.
  - f. для вразливих верств населення допускається повне списання заборгованості (окрім іпотеки, застави, а також видів заборгованості, які не підлягають списанню на загальних підставах). Таке рішення може бути прийнято у випадках, коли склад майна і рівень доходів у розрахунку на одну особу не перевищує соціального мінімуму, встановленого цим Законом.
3. Збільшується соціальна підтримка боржника і його сім'ї понад рівень, передбачений законодавством про виконавче провадження. Вибраний такий рівень соціальної підтримки, який знімає ризик настання зубожіння для боржника і його сім'ї. Напрямки соціальної підтримки:
- a. склад майна для забезпечення соціального рівня умов життєдіяльності боржника і його сім'ї, на яке не може звертатися стягнення заборгованості;
  - b. величина доходів на одну особу для забезпечення соціального рівня витрат на підтримку життєдіяльності боржника разом із сім'єю;
  - c. встановлення строку на пошук і допомога в одержанні нового житла для боржника та його сім'ї, якщо це житло є для них єдиним місцем проживання, і вони не мають доходів для придбання або оренди іншого житла.
4. Для запобігання фіктивному або навмисному банкрутству пропонуються такі заходи:
- a. встановлення ознак несумлінної поведінки, фіктивного або навмисного банкрутства;
  - b. попередній відбір претендентів на банкрутство, контроль у процесі виконання плану погашення заборгованості;
  - c. заохочення сумлінної поведінки та відповідальність за несумлінну.
5. Головна відповідальність боржника – позбавлення підтримки та патронату держави. До нього припиняється застосування реабілітаційних процедур. Боржник буде змушений вирішувати питання з боргами самостійно під жорстким тиском кредиторів або колекторських агентств.

За менш значимі порушення у процедурі банкрутства застосовується система штрафів, яка передбачена процедурою виконавчого провадження.

6. Закон визначає інституційну базу для реалізації процедури банкрутства фізичної особи:
- регуляторний орган;
  - єдиний реєстр банкрутів – фізичних осіб;
  - перелік документів, типова форма заяви та плану погашення заборгованості;
  - система надання консультаційних послуг;
  - інститут адміністраторів.

## **5.2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАХОДИ, ЩО ПРОПОНУЮТЬСЯ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ**

---

Успішна імплементація режиму банкрутства фізичної особи в Україні значною мірою залежатиме від своєчасного створення інституційної бази. Для реалізації Закону «Про банкрутство фізичної особи» необхідно здійснити такі організаційні заходи.

### **1. Визначення органу, який регулює процедуру банкрутства фізичної особи**

Функцію регулювання процедури банкрутства фізичної особи доцільно покласти на державний орган, який здійснює цю функцію стосовно процесу банкрутства суб'єктів підприємницької діяльності. Це – Міністерство юстиції України. При головних управліннях юстиції у кожному регіоні країни існує відділ або сектор з питань банкрутства.

Основними завданнями Міністерства юстиції України стануть формування і забезпечення реалізації державної політики з питань банкрутства фізичних осіб і суб'єктів підприємницької діяльності.

### **2. Створення Реєстру банкрутів – фізичних осіб**

Реєстр банкрутів – фізичних осіб виконує принципово іншу функцію, ніж Єдина база даних про банкрутів – суб'єктів підприємницької діяльності.

Реєстр є внутрішнім документом Міністерства юстиції України, який формується на основі даних місцевих судів. Інформація Реєстру не є загальнодоступною і не підлягає оприлюдненню.

Міністерство юстиції використовує Реєстр для контролю, прийняття управлінських рішень і визначення напрямків політики регулювання банкрутства фізичних осіб, яка реалізується в Україні.

Для місцевих судів Реєстр надає необхідну інформацію для прийняття рішення щодо відкриття судового провадження процедури банкрутства і зняття обмежень прав для конкретного громадянина.

### **3. Визначення адміністраторів процедури банкрутства фізичної особи**

На сьогодні для супроводження банкрутства суб'єктів підприємницької діяльності функціонує інститут арбітражних керуючих. Ліцензійний реєстр арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів), який веде Міністерство юстиції України, станом на 05.08.2012 р. налічує 2431 особу.

Для реалізації банкрутства фізичної особи має бути створений інститут адміністраторів, які супроводжуватимуть боржників – фізичних осіб у судовій процедурі та під час реалізації плану погашення заборгованості. Цей новий вид професійної діяльності можуть виконувати арбітражні керуючі, що накопичили досвід ведення процедури банкрутства суб'єктів підприємницької діяльності.

Необхідно розробити та затвердити порядок допуску і стандарти нової професійної діяльності, створити систему нагляду і контролю.

#### 4. Забезпечення консультаційної та інформаційної підтримки

Країни, які запровадили процедуру банкрутства фізичної особи, величезну увагу приділяють забезпеченню консультаційної та інформаційної підтримки боржників – фізичних осіб, які прийняли рішення про вступ у судову процедуру фінансової реабілітації.

У багатьох країнах існують спеціалізовані Інтернет-сайти щодо персонального банкрутства<sup>65</sup>. На цих сайтах громадяни можуть ознайомитися з реєстром фізичних осіб, які перебувають на тій чи іншій стадії банкрутства, знайти адміністратора процедури, довідатися про вихідну допомогу, поскаржитися на певні аспекти процедури банкрутства.

На сайтах також наводиться інформація стосовно банкрутства загалом, порядку подання заяви на банкрутство, витрат на здійснення цієї процедури, вибору суду для розгляду справи, порядку судового розгляду, зобов'язань банкрута, закінчення процедури, організацій, які можуть допомогти громадянину у здійсненні банкрутства.

На Інтернет-ресурсах деяких країн наводяться форми, які необхідно заповнювати при поданні заяви на банкрутство, а також містяться приклади їхнього заповнення.

Такий загальнодоступний Інтернет-сайт слід організувати в Україні при Міністерстві юстиції України, а також при регіональних управліннях.

Для забезпечення ефективного режиму банкрутства фізичної особи у країнах зазвичай створюються системи консультаційної підтримки. Як правило, вони включають державну систему, яка надає консультації безоплатно, і комерційну систему з надання платних консультаційних послуг.

Державну систему консультаційної підтримки боржників – фізичних осіб доречно організувати на базі громадських приймалень з надання безоплатної первинної правової допомоги, які функціонують у структурі Міністерства юстиції при кожному районному та міському управлінні юстиції. Вони здійснюють такі послуги: надають правову інформацію; надають консультації і роз'яснення з правових питань; складають заяви, скарги та інші документи правового характеру.

## РОЗДІЛ 6. ОБҐРУНТУВАННЯ МОЖЛИВОСТЕЙ ДОСЯГНЕННЯ ВИЗНАЧЕНИХ ЦІЛЕЙ У РАЗІ ПРИЙНЯТТЯ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА

---

Досягнення визначених цілей регулювання у разі прийняття Закону «Про банкрутство фізичної особи» залежить від дії зовнішніх факторів, можливості впровадження і виконання вимог, з точки зору забезпеченості ресурсами, а також ефективності нагляду та контролю додержання вимог цього регуляторного акта.

---

<sup>65</sup> Наприклад, у Великобританії – <http://www.bis.gov.uk/insolvency>; Польщі – <http://www.big.pl/infodlug>; Латвії – <http://www.mna.gov.lv>

## 6.1. ВПЛИВ ЗОВНІШНІХ ФАКТОРІВ

На дію Закону «Про банкрутство фізичної особи» вплинуть такі зовнішні фактори: політико-правові, економічні, соціально-культурні, технологічні.

Вплив перелічених зовнішніх факторів на дію Закону України «Про банкрутство фізичної особи» наведено у табл. 8.

Таблиця 8

### Вплив зовнішніх факторів на дію Закону «Про банкрутство фізичної особи»

Позитивний	Негативний
<b>Політико-правові фактори</b>	
<b>1. Зміни у чинному законодавстві</b>	
Можуть мати позитивний і негативний вплив на дію регуляторного акта. Позитивні – це зниження ризиків настання неплатоспроможності боржників, збільшення ефективності реабілітаційних процедур, оптимізація судових процедур. Негативні наслідки – це збільшення ризиків настання неплатоспроможності боржників, зменшення ефективності реабілітаційних процедур, зниження соціальних гарантій і звуження доступності процедури банкрутства для боржників.	
<b>2. Політична стабілізація</b> Політична стабілізація сприяє ефективному застосуванню системи державної підтримки фінансової реабілітації неплатоспроможних боржників. І, як наслідок, зумовлює фактор соціальної стабілізації.	<b>2. Ризик політичної нестабільності</b> В Україні зберігаються ризики виникнення політичної нестабільності. У цьому випадку цілі державної підтримки фінансової реабілітації боржників можуть втратити політичну актуальність.
<b>3. Наявність системи безоплатної правової підтримки населення</b> Існуючий потенціал системи може бути використаний для підтримки процедури банкрутства фізичної особи.	<b>3. Низький рівень правової грамотності населення</b> Без додаткової державної підтримки процедура банкрутства стане недоступною для звичайного боржника.
<b>4. Боротьба з корупцією у судовій системі</b> Зменшить ризики деформації цілей регулювання.	<b>4. Корупція</b> Веде до деформації цілей регулювання.
<b>Економічні фактори</b>	
<b>1. Масштаби бюджетного фінансування</b>	
Можуть мати позитивний та негативний вплив на дію регуляторного акта. Збільшення масштабів фінансування є фактором ефективності дії регуляторної системи. Через обмежений масштаб фінансування неможливо реалізувати всі цілі регулювання.	
<b>2. Посилення державного регулювання</b> Знизить ризики настання неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів. Натомість посилить захист прав споживачів фінансових послуг. В результаті зменшиться навантаження на суди, скоротяться бюджетні витрати на реалізацію процедури банкрутства.	<b>2. Економічна криза та/або значні темпи інфляції</b> Зростатимуть ризики настання неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів, що збільшить навантаження на суди.
<b>3. Зацікавленість банків в оздоровленні кредитних портфелів</b> Зменшить опір банків впровадженню процедури банкрутства фізичної особи.	<b>3. Новизна функціонування ринкових механізмів</b> Населення недостатньо адаптоване до ринкових умов, що створює додаткові загрози неплатоспроможності серед позичальників споживчих кредитів. Це обумовлює більш високий попит на процедуру банкрутства і вимагає більших бюджетних витрат.



<p><b>4. Зростання доходів населення унаслідок стабілізації економіки</b></p> <p>Зростають можливості населення погасити накопичену заборгованість за споживчими кредитами.</p>	
<b>Соціально-культурні фактори</b>	
<p><b>1. Освіта</b></p> <p>Порівняно високий рівень освіти населення сприятиме більшому розумінню небезпеки від накопичення надлишкової заборгованості за споживчими кредитами.</p>	<p><b>1. Урбанізація</b></p> <p>Сільське населення вимагатиме додаткової консультативної та фінансової підтримки з боку держави.</p>
<p><b>2. Традиції упередженого ставлення населення до життя «у борг»</b></p> <p>Є фактором, який стримує зростання неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів.</p>	
<b>Технологічні фактори</b>	
<p><b>Розвиток сучасних комп'ютерних технологій</b></p> <p>Зростатимуть можливості для забезпечення публічності, посилення контролю над виконанням процедур і їх прискоренням. Збільшуватиметься доступ до інформації для користувачів.</p>	

Оцінка можливих наслідків дії зовнішніх факторів показала, що вони не створюють непереборних ризиків для реалізації Закону «Про банкрутство фізичної особи».

Позитивні наслідки переважають над негативними і мають сталий характер.

Більшість негативних наслідків пов'язана з дією надзвичайних факторів, які можуть не настати, або факторів, негативні результати дії яких можуть бути нейтралізовані через додаткові організаційні заходи.

## **6.2. ОЦІНКА МОЖЛИВОСТЕЙ УПРОВАДЖЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ ВИМОГ ЗАКОНУ (ЗАЛЕЖНО ВІД НАЯВНИХ РЕСУРСІВ)**

Впровадження та виконання вимог Закону «Про банкрутство фізичної особи» багато в чому залежить від ресурсних можливостей органів державної влади, суб'єктів господарювання і громадян (фінансові і кадрові ресурси). Оцінка цих можливостей здійснена за стратегічними напрямками, які вимагають найбільшого ресурсного забезпечення.

### **Держава**

Необхідною умовою впровадження та виконання вимог Закону України «Про банкрутство фізичної особи» з боку держави є забезпечення фінансовими та кадровими ресурсами нової функції місцевих судів і надання підтримки частині неплатоспроможних боржників, для яких процедура банкрутства виявиться фінансово недоступною. У проекті Закону «Про банкрутство фізичної особи» передбачається застосування процедури фінансової реабілітації для вразливих верств населення, для яких витрати на судову процедуру банкрутства можуть бути обтяжливими.

## 1. Додаткові кадри для місцевих судів

За розрахунками (п. 1.3.3), на виконання нової функції – провадження справ з банкрутства фізичної особи буде зайнято 171 штатний працівник апарату місцевих судів, в тому числі суддів – 57, помічників суддів і секретарів судових засідань – 114.

При розрахунку потреби у додатковій чисельності працівників апарату місцевих судів, необхідних для впровадження Закону «Про банкрутство фізичної особи», бралось до уваги, що частина справ з звернення стягнення заборгованості на майно боржника буде трансформована у справи з банкрутства фізичної особи. Це відповідно зменшить потребу у залученні додаткової чисельності працівників апарату місцевих судів на виконання нової функції.

Розрахунок потреби у додатковій чисельності суддів місцевих судів при запровадженні процедури банкрутства фізичної особи:

- прогнозна кількість справ з банкрутства фізичної особи у перший рік після прийняття Закону – 41 тис.;
- прогнозна кількість справ зі звернення стягнення на майно боржника, що будуть трансформовані у справи про банкрутство фізичної особи – 7 тис.<sup>66</sup>;
- розрахунковий норматив навантаження на одного суддю – 60 справ на місяць;
- на одного суддю припадає 1 помічник судді й 1 секретар судового засідання.

Додаткова чисельність апарату місцевих судів для забезпечення введення Закону: 141 особа, в тому числі суддів – 47, помічників суддів і секретарів судових засідань – 94 особи.

## 2. Обсяг бюджетного фінансування діяльності місцевих судів

Упровадження нової судової процедури – банкрутство фізичної особи вимагатиме збільшення обсягів фінансування діяльності місцевих судів. Розрахунок обсягів додаткового фінансування зроблений без урахування збільшення обсягів фінансування місцевих судів за іншими напрямками (витрати на діяльність громадських приймалень, забезпечення фінансової доступності процедури банкрутства для вразливих верств населення).

Розрахунок обсягу бюджетного фінансування на місцеві суди:

- обсяг бюджетного фінансування місцевих судів у 2011 р. становив 1215,6 млн. грн.;
- обсяг бюджетного фінансування у розрахунку на 1 суддю – 284,6 тис. грн.;
- додаткова чисельність суддів, необхідних для провадження справ з банкрутства фізичної особи – 47 осіб.

Додатковий обсяг фінансування на провадження справ з банкрутства фізичної особи: 13,38 млн. грн..

---

<sup>66</sup> Експертне інтерв'ю.

### 3. *Обсяг бюджетного фінансування для надання безоплатної правової допомоги*

Проект Закону «Про банкрутство фізичної особи» передбачає підтримку процесу фінансової реабілітації для вразливих верств населення. За експертними оцінками, у загальній чисельності претендентів на процедуру банкрутства частка цієї цільової групи становитиме 5% або 2050 осіб.

Для цієї категорії населення необхідно забезпечити фінансову доступність до процедури банкрутства. Однією з важливих умов доступності процедури банкрутства є надання безоплатної правової допомоги через громадські приймальні.

Розрахунок додаткового фінансування для надання безоплатної правової допомоги:

- план витрат на роботу громадських приймалень на 2012 р. – 3,086 млн. грн.;
- розмір компенсації витрат на правову допомогу за один час – 2,5% розміру мінімальної заробітної плати (28 грн.)<sup>67</sup>;
- розрахунковий норматив правової допомоги на одну особу – 2 години;
- чисельність осіб, які потребують безоплатної правової допомоги – 2050

Збільшення витрат на фінансування роботи громадських приймалень для надання безоплатних послуг з правової допомоги: 114,80 тис. грн.

### 4. *Додаткові витрати на забезпечення фінансової доступності судової процедури банкрутства для вразливих верств населення*

Основну частину витрат на участь боржника у судовій процедурі банкрутства становлять оплата судового збору на подання заяви та оплата пакета послуг адміністраторів. Проект Закону «Про банкрутство фізичної особи» передбачає компенсацію цих витрат за рахунок бюджету для боржників, що відносяться до вразливих верств населення.

Розрахунок додаткових витрат на забезпечення фінансової доступності процедури банкрутства:

- чисельність боржників, які потребують підтримки у судовій процедурі – 2050 осіб;
- вартість заяви на банкрутство – 5 розмірів мінімальної заробітної плати (5510 грн.);
- оплата послуг 1 адміністратора на місяць – 2 розміри мінімальної заробітної плати (2204 грн.);
- середній термін супроводження судової процедури – 3 місяці;

Сума додаткових витрат: 24,85 млн. грн.

### 5. *Оцінка ресурсних можливостей*

---

<sup>67</sup> Згідно із Законом України №4191-VI від 20.12.2011 «Про граничний розмір компенсації витрат на правову допомогу у цивільних та адміністративних справах».

Україна має резерви для забезпечення додатковими кадрами місцевих судів. Станом на липень 2012 р., у резерві перебували 76 кандидатів на заміщення вакантних посад суддів<sup>68</sup>. За перший квартал 2012 р. Національна школа суддів України підготувала 1184 судді, з них призначено на посаду вперше 282, після підвищення кваліфікації – 736. За цей період підготовлено 787 працівників апарату судів<sup>69</sup>.

Загальна сума додаткових витрат бюджету на фінансування діяльності місцевих судів за всіма переліченими напрямками на рік становитиме 38,34 млн. грн. Прийняття і реалізація Закону «Про банкрутство фізичної особи» буде вимагати збільшення обсягів бюджетного фінансування діяльності місцевих судів лише на 3,1%.

Таким чином, потреба у додаткових кадрах і бюджетному фінансуванні, необхідних для ефективної реалізації процедури банкрутства фізичної особи, не є значною і відповідає кадровим та фінансовим можливостям України.

При цьому в результаті прийняття і реалізації Закону «Про банкрутство фізичної особи» Україна матиме значні стратегічні вигоди:

- нова регуляторна система стане фактором зниження конфліктності розвитку споживчого кредитування і тим самим зменшить ризики для соціальної та економічної стабільності країни;
- зніме з держави зобов'язання у наданні соціальної підтримки новій категорії населення, якій загрожує зубожіння внаслідок настання неплатоспроможності за споживчими кредитами.

## **Суб'єкти господарювання**

### *1) Банки*

Прийняття Закону «Про банкрутство фізичної особи» призведе до певних втрат банків внаслідок списання судами частини заборгованості боржників, визнаних банкрутами.

Розрахунок втрат банків від списання частини заборгованості боржників, визнаних банкрутами:

- сума безнадійних і знецінених кредитів, що припадають на боржників-банкрутів – 4,4 млрд. грн.;
- кількість боржників-банкрутів – 41 тис. осіб;
- розрахунковий норматив списання заборгованості банками – 15%;
- розрахунковий норматив списання судами заборгованості боржників-банкрутів – 20%.

Втрати банків від різниці у рівнях списання заборгованості: 220 млн. грн.

За розрахунками, втрати від списання безнадійної заборгованості боржників, які будуть визнані судом банкрутами, компенсуватимуться за рахунок зниження витрат на

---

<sup>68</sup> <http://vkksu.gov.ua>

<sup>69</sup> <http://nsj.gov.ua/training/judes/stat/>

стягнення заборгованості альтернативними способами – через виконавче провадження і ринкові способи (колекторські фірми, продаж боргових зобов'язань), а також збільшення ефективності використання капіталу.

З огляду на це, ресурсний потенціал банків не є фактором, який може обмежити впровадження і реалізацію Закону «Про банкрутство фізичної особи».

Разом з цим прийняття і реалізація Закону «Про банкрутство фізичної особи» стане для банків – основних кредиторів фактором сприяння у вирішенні проблеми масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів. На сьогодні суспільство негативно сприймає спроби банків зменшити частину проблемних кредитів за рахунок примусового звернення стягнення заборгованості на майно боржника.

Для прийняття Закону «Про банкрутство фізичної особи» основну роль відіграє політична позиція банків. Представники банків виступають проти запровадження процедури банкрутства фізичної особи на підставі того, що існують ризики її використання для ухилення від повернення боргів.

## *2) Адміністратори*

Проект Закону «Про банкрутство фізичної особи» передбачає для супроводження боржника у судовій процедурі банкрутства новий інститут адміністраторів. Одноразові витрати адміністраторів будуть пов'язані зі вступом до професії.

### Розрахунок витрат адміністраторів (на 1 особу):

- плата за ліцензію – 1 розмір мінімальної заробітної плати (1102 грн.)<sup>70</sup>;
- оплата навчання – 5000 грн.<sup>71</sup>
- Загальна сума витрат адміністратора на вступ до професії становитиме 6102 грн.

Цей рівень витрат є звичайною для України ціною вступу до нової професійної діяльності і не стане фактором протидії реалізації Закону «Про банкрутство фізичної особи». Ринок послуг адміністраторів за масштабами та рівнем доходності є привабливим для суб'єктів підприємницької діяльності.

## **Громадяни**

Участь неплатоспроможного боржника у процедурі банкрутства вимагатиме від нього додаткових витрат за такими напрямками: судовий збір за подання заяви на порушення справи про банкрутство, оплата пакета послуг адміністратора і послуг консультанта з правової допомоги.

### Розрахунок розміру витрат боржника:

- судовий збір за подання заяви на порушення справи про банкрутство – 5 мінімальних заробітних плат (5510 грн.)<sup>72</sup>;
- оплата пакета послуг адміністратора – від 10 тис. грн.<sup>73</sup>;

---

<sup>70</sup> Постанова Кабінету Міністрів України №1755 від 29.11.2000 «Про строк дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видання».

<sup>71</sup> Прайс-листи 5 навчальних закладів, які здійснюють навчання арбітражних керуючих.

<sup>72</sup> Закон України №3674-VI від 08.07.2011 «Про судовий збір».

- консультаційні послуги – від 5 розмірів мінімальної заробітної плати (5510 грн.).

Сума витрат в розрахунку на 1 особу: від 21,0 тис. грн.

Повна величина витрат може зробити процедуру банкрутства фінансово недоступною для більшості середньостатистичних українських боржників. З огляду на це, проект Закону «Про банкрутство фізичної особи» передбачає варіанти забезпечення фінансової доступності процедури банкрутства:

- a. зниження витрат боржника за рахунок повної відмови від супроводження адміністратора і консультаційної допомоги. За цим варіантом витрати будуть мінімальні – 5510 грн;
- b. залучення адміністратора для проведення процедури продажу майна. Величина витрат становитиме 10,5 тис. грн;
- c. повна компенсація витрат частини боржників за рахунок державного бюджету.

При оцінці раціональності витрат необхідно враховувати, що процедура банкрутства:

по-перше, вимагатиме помітно нижчих витрат порівняно з тими звичайними фінансовими втратами, з якими зараз змушені погодитися боржники при вирішенні проблеми способами виконавчого провадження і ринкового саморегулювання;

по-друге, надає боржнику такі суттєві переваги:

- патронат і захист прав з боку держави;
- соціальні гарантії, які знижують ризики втрати соціальних позицій;
- скорочення періоду повернення боргів;
- досягнення fresh start.

### **6.3. ОЦІНКА І КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ВИМОГ ЗАКОНУ**

З метою доцільності прийняття Закону «Про банкрутство фізичної особи» здійснено оцінку регуляторного впливу з точки зору спроможності суспільства дотримуватися його вимог<sup>74</sup>. Проведено оцінку регуляторного впливу Закону на головну цільову групу – неплатоспроможних фізичних осіб, які вимагають підтримки держави у фінансовій реабілітації.

#### **Добровільне дотримання норм регулювання**

При оцінці вірогідності добровільного дотримання норм регулювання неплатоспроможними боржниками були враховані фактори, які сприятимуть та протидіятимуть цьому.

До факторів сприяння належать такі:

---

<sup>73</sup> Прайс-лист – <http://www.zkg.com.ua>, інтерв'ю експерта.

<sup>74</sup> Оцінку здійснено за методикою, яка була прийнята у 1990 р. в Нідерландах: див. «Увідний посібник з проведення аналізу регуляторного впливу (АРВ)». Режим доступу: <http://www.oecd.org/governance/regulatorypolicy/50240574.pdf>

- a. законодавство про банкрутство фізичної особи побудоване таким чином, щоб стимулювати боржника дотримуватися його і створювати невідворотність втрат від порушення норм;
- b. населення очікує введення державної підтримки для боржників, що опинилися у стані неплатоспроможності під час глобальної фінансової кризи з незалежних від них причин;
- c. своєрідний контроль поведінки боржника здійснює його сім'я, оскільки для неї існує реальна загроза зубожіння, а також банки, які зацікавлені у максимальному поверненні заборгованості.

До факторів, що протидіятимуть добровільному дотримуванню правових норм, віднесено:

1. банкрутство фізичної особи є новою для країни регуляторною системою, і тому українське населення недостатньо поінформоване з приводу його норм;
2. за відсутності державного регулювання розповсюдженою стала несумлінна поведінка боржників – спроби ухилення від повернення боргів.

Таким чином, аналіз показав, що в Україні існують фактори, які створюють тиск на боржника, змушуючи його додержуватися норм. В той же час існує вірогідність, що частина боржників виявлятиме схильність до порушення норм (із корисливих намірів або внаслідок слабкої правової обізнаності).

### **Примусовий контроль над дотриманням норм регулювання**

Проект Закону «Про банкрутство фізичної особи» враховує ці фактори і містить ефективну систему примусового контролю.

Факти недотримання боржником положень Закону можуть бути виявлені без проведення спеціального офіційного розслідування. Закон встановлює постійний контроль з боку:

- суду,
- регуляторного органу,
- призначеного судом адміністратора.
- Контрольна функція реалізується такими засобами:
- попередній відбір претендентів за ознаками сумлінної поведінки;
- передання адміністратору функції управління майном боржника;
- обов'язкова звітність боржника перед судом за результатами виконання плану погашення заборгованості.

Існує висока вірогідність того, що факти недотримання норм Закону будуть виявлені шляхом додаткової перевірки. Норми Закону побудовані таким чином, щоб мінімізувати дискреційні повноваження і забезпечити максимальний автоматизм у прийнятті рішень, що полегшує процес перевірки.

## **Вплив відповідальності на рівень дотримання регуляторних норм**

З метою протидії фактам недотримання правових норм із корисливих намірів проект Закону «Про банкрутство фізичної особи» передбачає систему відповідальності боржника. Система відповідальності побудована на використанні двох механізмів.

По-перше, використовується механізм стимулів зацікавленості боржника у сумлінній поведінці та дотриманні правових норм. Це досить важливо при притаманному Україні високому рівні тіньової діяльності, корупції та схильності населення до вирішення проблем неформальними способами.

Процедура банкрутства запроваджується в інтересах боржника і створює для нього відчутні переваги перед примусовим поверненням заборгованості з використанням жорстких ринкових способів або через процедуру виконавчого провадження. Тому як основний спосіб відповідальності за виявлені суттєві порушення правових норм або фактів несумлінної поведінки у Законі передбачається позбавлення боржника права на державну підтримку.

По-друге, передбачається застосування традиційного механізму адміністративної відповідальності боржника, передбаченої Законом України «Про виконавче провадження».

Засоби кримінальної відповідальності боржника винесені за рамки проекту Закону «Про банкрутство фізичної особи».

Санкції, які передбачає проект Закону, достатні для того, щоб запобігти недотриманню норм з боку боржників. Порушення можуть виникнути лише через зниження контролю з боку судів, регуляторного органу, адміністраторів.

### **Додаткові заходи для забезпечення дотримання правових норм**

Під час аналізу було виявлено, що порушення правових норм боржниками можна очікувати в основному з двох причин – правової необізнаності та намагання ухилитися від сплати боргів.

Для збільшення правової обізнаності населення серед організаційних заходів передбачаються:

- створення системи безоплатної правової підтримки через мережу громадських приймалень;
- доведення інформації через офіційний загальнодоступний сайт при Міністерстві юстиції України, а також інші спеціалізовані сайти;
- роз'яснення нового законодавства через ЗМІ.

У проекті Закону «Про банкрутство фізичної особи» врахований збільшений ризик використання банкрутства фізичної особи для ухилення від повернення боргів.

Для запобігання ризикам ухилення боржника від повернення боргів використовуються традиційні зовнішні інструменти контролю стосовно боржника (попередній відбір за ознаками сумлінної поведінки, контроль з боку суду, регуляторного органу і адміністратора) та способи відповідальності (адміністративна відповідальність – штрафи).



Новацією проекту Закону є використання механізмів особистих інтересів боржника, які мають нейтралізувати вплив тіньових корисливих інтересів і корупції. Закон «Про банкрутство фізичної особи» спрямовується в Україні не на покарання або контролю боржника, а на надання йому і його сім'ї дієвої підтримки з боку держави. Боржник сам обирає цей вид допомоги і добровільно погоджується з умовами її надання. Це має враховуватися і при побудові його механізмів.

Механізм 1. Право на одержання підтримки держави. Проект Закону «Про банкрутство фізичної особи» чітко визначає підстави для позбавлення боржника права на підтримку держави. Підставами є факти суттєвого порушення норм Закону або несумлінної поведінки.

Зовнішнім зацікавленим контролером поведінки боржника є банк, перед яким він має зобов'язання за кредитом.

Механізм 2. Інтерес у максимальному вивільненні від боргів. Судова процедура банкрутства передбачає застосування спеціального режиму вивільнення від боргів по колу заборгованості, визначеному самим боржником. Оскільки процедура банкрутства дає боржнику відчутні переваги, то у нього автоматично появляється інтерес у наданні суду максимального переліку боргів. Інтереси решти кредиторів, зобов'язання перед якими не заявлені боржником, захищені тим, що вони, по-перше, зберігають силу, по-друге, після завершення процедури банкрутства можуть бути заявлені у судовій процедурі примусового стягнення боргів шляхом виконавчого провадження.

Механізм 3. Право на списання боргів і зацікавленість у скороченні періоду погашення боргів шляхом щомісячних виплат із поточних доходів. Цей механізм побудований таким чином, щоб у боржника виникав автоматичний інтерес у легалізації майна, на яке може бути звернене стягнення, і майбутніх поточних доходів. Це досягається за рахунок введення чітких нормативів розрахунку строків погашення і величини списання боргів. У цьому випадку традиційний інтерес в ухиленні від сплати боргів заміщується новими інтересами: по-перше, в одержанні максимального фінансового виграшу від участі в процедурі банкрутства; по-друге, у зниженні рівня небезпеки своїх дій (зменшенні загрози кримінальної відповідальності за навмисне ухилення від сплати боргів).

## **РОЗДІЛ 7. ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ ВІД ПРИЙНЯТТЯ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА. АНАЛІЗ ВИГОД І ВИТРАТ**

---

Вирішальним фактором при прийнятті рішення щодо впровадження Закону «Про банкрутство фізичної особи» є оцінка результатів, тобто визначення співвідношення вигод, які одержать цільові групи від впровадження нової регуляторної системи, та витрат, яких вони будуть змушені зазнати у зв'язку з цим.

Висновки зроблені переважно на основі оцінки якісних результатів, оскільки:

по-перше, банкрутство фізичної особи вводиться в Україні з ринковою економікою для досягнення стратегічних цілей, які мають суспільно важливе значення, і які з огляду на це не можуть бути оцінені кількісно;

по-друге, можливість здійснення кількісної оцінки обмежується складом доступної інформації.

На основі доступних офіційних даних і базуючись переважно на експертних припущеннях зроблена часткова кількісна оцінка результатів прийняття Закону «Про банкрутство фізичної особи».

## **7.1. ОЧІКУВАНІ ЯКІСНІ РЕЗУЛЬТАТИ**

---

Системи державного регулювання з'явилися у світовій практиці як результат боротьби країн з небезпеками, які породжує дія ринкових механізмів для суспільно важливих інтересів. Функціонування ринкових механізмів базується на гонитві за прибутками, жорсткій конкуренції та відборі найсильніших. Тобто, характер функціонування ринкових механізмів постійно продукує конфліктність і, як наслідок, створює реальну загрозу для економічної та соціальної стабільності країни, що має розвинуту ринкову економіку. І чим вищий рівень розвитку ринкових механізмів, тим небезпечнішим для суспільства стає їх функціонування.

Наявність конфліктів не вигідна суспільству, оскільки це створює для всіх суб'єктів додаткові ризики і вимагає від них додаткових витрат на запобігання їм. Навпаки, економічна та соціальна стабільність стає тим фактором, який забезпечує найбільш сприятливі умови для розвитку національних економік та життєдіяльності населення. Сучасні країни цінують стабільність як найвище благо для країни й постійно удосконалюють системи державного регулювання, які коригують дію ринкових механізмів.

Україна, яка перебуває у стані структурної перебудови, виявилася дуже вразливою до дестабілізуючого впливу ринкових механізмів, у тому числі до функціонування сфери споживчого кредитування у режимі ринкового саморегулювання. Наочно це продемонстрував період глобальної фінансової кризи. При набагато менших масштабах розвитку споживче кредитування в Україні порівняно з іншими країнами породило більш гостру конфліктність для економіки та суспільства.

Виходячи з цього, основним стратегічним результатом упровадження і реалізації Закону «Про банкрутство фізичної особи» є створення регуляторної системи, яка сприятиме зниженню конфліктності розвитку споживчого кредитування і, тим самим, збільшенню стабільності економічного і соціального розвитку країни.

У табл. 9 з цих позицій зроблено порівняння якісних результатів (вигод і витрат/ втрат) прийняття і реалізації Закону України «Про банкрутство фізичної особи» для всіх цільових груп.

**Якісна оцінка вигод і витрат для цільових груп від прийняття Закону «Про банкрутство фізичної особи»**

<b>Вигоди</b>	<b>Витрати</b>
<b>Сфера інтересів держави</b>	
1. Зниження ризиків соціально-економічної дестабілізації, що супроводжують розвиток споживчого кредитування (особливо під час кризи)	1. Додаткові витрати на діяльність місцевих судів і забезпечення фінансової доступності процедури банкрутства для частини неплатоспроможних боржників
2. Вирішення проблеми, яку неможливо розв'язати шляхом ринкової самоорганізації	2. Держава перебирає на себе частину відповідальності суб'єктів господарювання і громадян
3. Зменшення рівня тіньової економіки	
4. Вивільнення держави від соціальної допомоги для нової категорії населення країни	
Покращення іміджу України на міжнародній арені через запровадження справедливого та прозорого регулювання	
<b>Сфера інтересів банків</b>	
1. Допомога держави у вирішенні проблеми масової неплатоспроможності	1. Втрати від списання частини заборгованості боржників, визнаних банкрутами
2. Вивільнення від витрат на примусове стягнення заборгованості фізичних осіб альтернативними способами	
3. Сприяння зростанню ефективності діяльності	
4. Зменшення участі у тіньових операціях із продажу боргів або передачі функції стягнення боргів	
<b>Сфера інтересів адміністраторів</b>	
1. Поява нового ринку професійних послуг	1. Витрати на вступ до діяльності
<b>Сфера інтересів громадян</b>	
1. Державна підтримка у процесі фінансової реабілітації – досягнення fresh start	1. Витрати на участь у процедурі банкрутства
2. Соціальні та правові гарантії	2. Обмеження прав боржника, який визнаний банкрутом
3. Забезпечення фінансової, територіальної та правової доступності процедури банкрутства фізичної особи	

## 7.2. ОЧІКУВАНІ КІЛЬКІСНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Для підтвердження висновків, одержаних на основі аналізу якісних показників, зроблена оцінка результативності прийняття і реалізації Закону «Про банкрутство фізичної особи» за кількісними показниками. Розрахунки здійснені на основі: офіційних даних органів державного управління; інформації банків, консалтингових фірм, фахівців; експертних оцінок.

Прямі витрати (втрати) цільових груп оцінені за основними напрямками.

Вигоди цільових груп від запровадження процедури банкрутства фізичної особи розраховані, по-перше, як прямі фінансові вигоди (одержані доходи) і, по-друге, як компенсація (зменшення витрат) за рахунок заміни існуючих альтернативних способів.

Порівняння вигод (компенсацій) і витрат (втрат) наведені у табл. 10.

Аналіз кількісних результатів за основними напрямками витрат і вигод підтвердив результати аналізу за якісними результатами. Вигоди/ компенсації, які надає прийняття і реалізація Закону «Про банкрутство фізичної особи», відчутно перевищують ті витрати, які змушені будуть понести цільові групи. За винятком банків, які одержать вигоди переважно у вигляді якісних результатів.

Таблиця 10

**Кількісна оцінка вигод і витрат/ втрат для цільових груп від прийняття Закону «Про банкрутство фізичної особи» (млн. грн.)**

Вид вигод/ компенсацій/ витрат	Сума вигод (витрат), млн грн	Коментар щодо розрахунку
<b>Витрати держави</b>		
1. Поточні витрати на діяльність місцевих судів	13,38	Додаткова чисельність суддів 47. Витрати бюджету на місцеві суди в розрахунок на 1 суддю у 2011 р. – 284.6 тис. грн.
2. Витрати на правову безоплатну допомогу	0,11	Чисельність осіб – 2050 <sup>75</sup> . Правова допомога на 1 особу – 2 години. Компенсація за 1 годину правової допомоги – 28 грн.
3. Витрати на компенсацію судового збору та оплати послуг адміністраторів	24,85	Чисельність осіб – 2050. Судовий збір 5510 грн. Компенсація оплати послуг 1 адміністратора – 2204 грн. × 3 міс.
<i>Усього витрат</i>	38,34	
<b>Вигоди (компенсації) держави</b>		
1. Дохід від судового збору	214,61	Судовий збір 5510 грн. × 38950 заявників
2. Дохід від податків з доходів адміністраторів	15,38	Дохід адміністраторів 307,54 млн. грн. × звичайна ставка податку 5%

<sup>75</sup> Чисельність боржників, які потребують державної підтримки, визначена експертним способом. За оцінками, їх чисельність становитиме 2050 осіб (5% від 41 тис. осіб, що будуть претендувати на участь у процедурі банкрутства).

3. Вивільнення держави від надання соціальної підтримки новій категорії населення, на рік	37,74	Групи ризиків визначені експертним способом. Загроза безробіття – для 1,5 тис. осіб, середня тривалість безробіття – 8 міс., середній розмір допомоги по безробіттю – 988 грн. на місяць. Потреба в субсидіях на житлово-комунальні послуги – для 2,5 тис. сімей, середній розмір субсидії у 2011 р. становив 204,2 грн. Потреба у соціальній допомозі для малозабезпечених осіб – для 2,7 тис. осіб, розмір допомоги на 1 особу – 783 грн.
<i>Усього вигод (компенсацій)</i>	267,73	
<b>Результат для держави</b>	<b>+229,39</b>	
<b>Витрати банків</b>		
1. Втрати від списання заборгованості банкрутів	220,0	На частку банкрутів припадає 4,4 млрд. грн. знецінених та прострочених кредитів. Сума списання безнадійних кредитів банками – 660,0 млн. грн. (середній рівень 15%). Сума списання судами боргів банкрутів – 880 млн. грн. (20%)
<i>Усього витрат</i>	220,0	
<b>Вигоди (компенсації) банків</b>		
1. Поповнення активного капіталу за рахунок зменшення резерву	60,5	Приріст суми списання – 220,0 млн грн. Використання на нові кредити фізичним особам. Кредитна ставка – 27,5%
2. Зменшення суми податку на прибуток	46,2	Приріст суми списання збільшить величину витрат і, відповідно, зменшить суму оподаткованого прибутку. Податкова ставка – 21%
3. Вивільнення від витрат на оплату судового збору	44,0	Сукупна ціна позову – 4,4 млрд. грн.. Судовий збір – 1% ціни позову
4. Вивільнення від витрат на виконавче провадження	34,85	Кількість справ – 41 тис. Витрати кредитора на виконавче провадження у розрахунку на одну справу – 850 грн.
5. Вивільнення від витрат на участь в судовій процедурі	82,0	Кількість справ – 41 тис. Витрати на участь в одній процедурі – 2,0 тис. грн.
<i>Усього вигод</i>	267,55	
<b>Результат для банків</b>	<b>+47,55</b>	
<b>Витрати адміністраторів</b>		
1. Витрати адміністраторів на вступ до професії	6,3	Одержання ліцензії – 1102 грн., оплата навчання – 5000 грн.
<i>Усього витрат</i>	6,3	
<b>Вигоди (компенсації) адміністраторів</b>		
2. Доходи адміністраторів від професійної діяльності, на рік	307,54	Ринкова ціна пакету послуг – 10 тис. грн.. (28950 пакетів). Компенсація із бюджету – 8,8 тис. (2050 пакетів). 10 тис. боржників здійснюють процедуру без супроводження адміністратора
<i>Усього вигод (компенсацій)</i>	307,54	
<b>Результат для адміністраторів</b>	<b>+301,24</b>	
<b>Витрати громадян</b>		
1. Судовий збір на подання заяви	214,61	Судовий збір 5510 грн × 38950 заявників
2. Оплата консультаційних послуг	63,8	Ціна послуги для 1 особи – 2204 грн. Кількість користувачів – 28950 (не користуються нею – 10 тис. осіб, надається безоплатно – для 2050 осіб)
3. Оплата послуг адміністраторів	289,50	Ціна послуги – 10,0 тис. грн. Кількість користувачів послуги – 28950 (не користуються – 10 тис. осіб, надається безоплатно – для 2050 осіб)
<i>Усього витрат</i>	567,91	

<b>Вигоди (компенсації) громадян</b>		
1. Компенсація судового збору	11,30	Чисельність осіб – 2050. Судовий збір – 5510 грн.
2. Компенсація за оплату послуг адміністраторів	13,55	Чисельність осіб – 2050. Компенсація оплати послуг адміністратора – 2204 грн. x 3 місяці
3. Компенсація за надання правової допомоги	0,11	Чисельність осіб – 2050. Правова допомога на 1 особу – 2 години. Компенсація за 1 годину правової допомоги – 28 грн.
4. Списання заборгованості, на рік	880,0	Експертна оцінка. Прострочені та знецінені кредити – 62,85 млрд. грн. Чисельність позичальників – 5725,5 тис. осіб. Чисельність банкрутів – 41 тис. осіб. Прострочені та знецінені кредити, які припадають на банкрутів – 4,4 млрд грн. Частка списаних боргів – 20%
<i>Усього вигод (компенсацій)</i>	904,96	
<b>Результат для громадян</b>	<b>+337,05</b>	
<b>Сумарні витрати</b>	<b>832,55</b>	
<b>Сумарні вигоди (компенсації)</b>	<b>1747,78</b>	
<b>Сумарний результат</b>	<b>+915,23</b>	

### **Висновки:**

Регуляторна система, що впроваджується Законом «Про банкрутство фізичної особи», розрахована на довгострокову перспективу і спрямована на вирішення стратегічних для країни цілей. Її запровадження забезпечує зниження конфліктності та підвищення безпеки розвитку споживчого кредитування для суспільства. Це важливий результат для всіх цільових груп – держави, суб'єктів господарювання і громадян.

Регуляторна система має на меті забезпечити соціальну справедливість – підтримати сумлінних громадян країни, які з незалежних від них причин опинилися у стані неплатоспроможності і не можуть вийти із нього самостійно. Але вирішення проблем однієї цільової групи не стане тягарем для всього суспільства. Прийняття і реалізація Закону «Про банкрутство фізичної особи» створює беззаперечні вигоди для держави. Вирішення проблеми масової неплатоспроможності позичальників споживчих кредитів не шкодить інтересам основних кредиторів – банків.

Регуляторна система замінює неефективний ринковий механізм («market failure»), тобто повністю вирішує проблему, з якою не спроможний впоратися ринок. Визначені цілі не можуть бути досягнуті за рахунок власних зусиль суб'єктів господарювання – банків і окремих громадян – неплатоспроможних боржників. Для їх досягнення має запровадитися спеціальна система державного регулювання.

Аналіз кількісних показників результативності засвідчив, що прийняття і реалізація Закону «Про банкрутство фізичної особи» є виправданим кроком для України. Витрати, які при цьому будуть нести різні цільові групи, можна вважати розумними і справедливими. З огляду на стратегічні цілі, що будуть досягнуті, витрати є мізерними. Запровадження процедури банкрутства фізичної особи є одним із ефективних способів убезпечення, зниження конфліктності масштабного розвитку сфери споживчого кредитування, який очікується в Україні.

## РОЗДІЛ 8. СТРОК ДІЇ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА

Термін дії Закону «Про банкрутство фізичної особи» необмежений.

Існування неплатоспроможних громадян, які не можуть самостійно досягти фінансової реабілітації і для яких існує небезпека втрати соціальних позицій, є сталим ризиком, що супроводжує розвиток споживчого кредитування.

Україна повинна мати постійну систему державної підтримки своїх сумлінних громадян, які з незалежних від них причин опинилися у скрутному фінансовому становищі.

Роль цієї системи особливо зростає у часи економічної кризи (економічної рецесії). Масова неплатоспроможність позичальників кредитів перетворюється на помітний фактор, який посилює економічну і соціальну нестабільність, породжену кризою. В умовах України, як засвідчила глобальна фінансова криза 2008-2009 рр., настання масової неплатоспроможності боржників може стати одним із факторів політичної дестабілізації.

## РОЗДІЛ 9. ПОКАЗНИКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА

Показники або індикатори призначені для відстеження результативності реалізації Закону «Про банкрутство фізичної особи».

Індикатори обиралися, виходячи з таких позицій:

- адекватність процесу, результативність якого вимірюється;
- кількісний обрахунок;
- чутливість до динаміки реалізації Закону.

Індикатори за своєю суттю є або офіційними статистичними показниками, або показниками, одержаними в результаті соціологічних досліджень і опитувань (табл. 11).

Таблиця 11

Індикатори результативності Закону «Про банкрутство фізичної особи»

№	Показник результативності	Одиниця виміру	Статистичний показник	Показник соціологічних досліджень, опитувань
1	Витрати бюджету	грн.	+	
2	Чисельність суддів, які здійснюють провадження у справах про банкрутство фізичної особи	особи	+	

3	Кількість справ у розрахунку на одного суддю на місяць	одиниці	+	
4	Кількість поданих заяв про банкрутство фізичної особи	одиниці	+	
5	Кількість заяв, які відхилені через помилки при складанні	одиниці	+	
6	Кількість заяв, які відхилені через відсутність підстав заявника на банкрутство	одиниці	+	
7	Кількість порушених справ про банкрутство фізичної особи	одиниці	+	
8	Кількість громадян, які внесені до реєстру банкрутів – фізичних осіб	особи	+	
9	Кількість громадян, які виключені із реєстру банкрутів – фізичних осіб	особи	+	
10	Сума заявлених боргів	Грн.	+	
11	Сума повернутих боргів	Грн.	+	
12	Сума списаних боргів	Грн.	+	
13	Фактична вартість процедури банкрутства для фізичної особи	Грн.		+
14	Час, який витрачають фізичні особи на проходження процедури банкрутства	Дні		+
15	Кількість документів, необхідних для проходження процедури	одиниці		+
16	Оцінка складності проходження процедури	Бали		+
17	Дотримання вимог (умов, термінів) законодавства посадовими особами	Бали		+
18	Кількість випадків скасування рішення про провадження у справі про банкрутство	одиниці	+	
19	Кількість випадків накладення санкцій на банкрутів за порушення вимог законодавства	одиниці	+	
20	Кількість адміністраторів, включених у реєстр	одиниці	+	



## РОЗДІЛ 10. ЗАХОДИ, ЗА ДОПОМОГОЮ ЯКИХ ВІДСТЕЖУВАТИМЕТЬСЯ РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА

---

Базове відстеження результативності відбуватиметься до дати набрання чинності Закону «Про банкрутство фізичної особи». Повторне відстеження результативності Закону планується здійснити через рік з дня введення його в дію.

З огляду на показники результативності, що визначені у попередньому розділі, відстеження результативності цього регуляторного акта буде проведене двома методами – статистичним і соціологічним.

У межах статистичного методу проводитиметься аналіз офіційної статистичної інформації щодо витрат бюджету, чисельності суддів, кількості справ у розрахунку на одного суддю на місяць, заяв і порушених судових справ про банкрутство, повернення боргів, кількості фізичних осіб, внесених до реєстру банкрутів – фізичних осіб, складу адміністраторів, які одержали ліцензії, кількості документів, необхідних для порушення справи про банкрутство, кількості накладених штрафів.

Також провадитимуться соціологічні опитування громадян стосовно їх обізнаності щодо законодавства, витрат часу і вартості процедури банкрутства, фактів неформального вирішення проблеми, складності проходження процедури, фактичної кількості документів для порушення справи про банкрутство фізичної особи у суді.

Цільовою групою для проведення соціологічного обстеження виступатимуть громадяни, які подали заяви або увійшли у процедуру банкрутства.

Для проведення опитування обиратиметься організація, яка відповідає таким критеріям: акредитація у Соціологічній асоціації України; дотримання норм Міжнародного процесуального кодексу маркетингових і соціальних досліджень (ESOMAR<sup>76</sup>); наявність ресурсів для здійснення загальнонаціонального репрезентативного опитування.

---

<sup>76</sup> <http://www.esomar.org>