Обоснование необходимости принятия

Закона Республики Беларусь

«О несостоятельности и банкротстве»

1. Цель и правовые основания подготовки проекта.

Проект Закона Республики Беларусь «О несостоятельности и банкротстве» (далее – проект) разработан в целях стимулирования к добровольному и своевременному объявлению субъектами хозяйствования своей несостоятельности, увеличения возможностей сохранения бизнеса и восстановления платежеспособности, повышения гарантий возврата инвестиций и удовлетворения требований кредиторов, совершенствования системы вознаграждения управляющего и улучшения позиции Республики Беларусь в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» по показателю «Разрешение неплатежеспособности».

Проект является инструментом выполнения мероприятий пункта 5.6 «Финансовое оздоровление реального сектора экономики» Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы (утв. Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466).

Проект разработан в соответствии с пунктом 3 плана подготовки законопроектов на 2015 год, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 13 февраля 2015 г. № 55. Проект содержит нормы, направленные на совершенствование правового регулирования отношений в сфере несостоятельности и банкротства, исходя из правоприменительной практики.

Изначально указанным пунктом плана предусмотрена разработка проекта Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об экономической несостоятельности (банкротстве)» (совершенствование норм Закона с учетом практики его применения, приведение в соответствие с законодательными актами Республики Беларусь).

Однако в связи с тем, что количество вносимых в действующую редакцию Закона Республики Беларусь «Об экономической несостоятельности (банкротстве)» изменений и дополнений составляет более половины текста, а также в связи с тем, что внесение отдельных изменений и дополнений оказалось технически сложно для изложения и восприятия, разработан новый проект с привлечением экспертов Национального банка, Верховного Суда, а также общественных объединений «Ассоциация по антикризисному управлению и банкротству» и «Белорусский республиканский союз юристов» в рамках специально созданной рабочей группы.

2. Обоснованность выбора вида нормативного правового акта.

Выбор вида нормативного правового акта в форме Закона Республики Беларусь осуществлен в соответствии с пунктом 3 плана подготовки законопроектов на 2015 год, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 13 февраля 2015 г. № 55.

3. Предмет правового регулирования структурных элементов проекта, изменяющих существующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений, информация об изменении концептуальных положений законодательства, институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствиях такого изменения.

Изменение названия Закона «О несостоятельности и банкротстве» отражает концепцию реализации должником своего права самостоятельно и своевременно принять решение об уходе в судебную процедуру несостоятельности или банкротства.

Упрощение оснований подачи заявления кредитора, введение возможности подачи заявления кредитора по обязательствам, вытекающим из трудовых и связанных с ними отношений. Новые основания позволяют определить конкретный юридический факт для реализации права кредитора на подачу заявления о банкротстве (отсутствие выплат в ходе исполнительного производства в течение 3-х месяцев).

Обязательное участие представителя работников должника в комитете кредиторов в целях усиления защиты их прав и получения полной информации о проведении процедур банкротства.

В целях процессуальной экономии сосредоточение информации по делам о банкротстве только в электронном реестре сведений о банкротстве, размещаемой по принципу платности услуги.

Изменение оснований для открытия конкурсного производства, целей и задач, которые необходимо решить в процедуре защитного периода, конкурсного производства, санации, а также сокращение сроков проведения процедур, применяемых при рассмотрении дела о несостоятельности или банкротстве**,** и их продления.

Срок защитного периода сокращен до одного месяца (достаточный для проверки управляющим обоснованности доводов лиц, подавших заявление о несостоятельности или банкротстве). Конкурсное производство подлежит безусловному открытию, если управляющим сделан вывод о правомерности этих доводов. Отказ в открытии конкурсного производства возможен только при наличии вывода управляющего о возможности исполнения должником своих обязательств.

Санация направлена на обеспечение эффективной деятельности должника, что призвано исключить формальное восстановление платежеспособности (по документам), влекущее, как правило, повторную подачу заявления о банкротстве после возвращения к деятельности в равных со всеми условиях. Срок санации установлен 36 месяцев с обоснованным продлением не более чем на 24 месяца.

Новый 9-месячный базовый срок ликвидационного производства может быть продлен судом, рассматривающим экономические дела, при наличии оснований увеличения суммы удовлетворенных требований кредиторов.

Привлечение к субсидиарной ответственности исключительно в рамках дела о банкротстве, что позволит существенно повысить стабильность гражданского оборота.

Консолидация требований по обязательным платежам одним кредитором (налоговым органом) создаст условия для усиления превентивного внутреннего контроля за деятельностью управляющих и ходом процедур, применяемых при рассмотрении дел о несостоятельности или банкротстве**,** с использованием процессуальных возможностей кредитора по ХПК и законопроекту. При этом предлагается использовать положительный опыт Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2004 года
№ 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве и в процедурах, принимаемых в деле о банкротстве» установлен единый орган, реализующий интересы государства, – Федеральная налоговая служба, которая кроме требований налоговых органов консолидирует требования еще 9 федеральных органов, в том числе Министерства финансов, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы судебных приставов, Фонда социального страхования и Пенсионного фонда Российской Федерации.

Приоритет обеспеченных залогом требований кредитора (переходит в более привилегированную 3-ю очередь перед бюджетными платежами).

С целью сохранения социальной стабильности отсылочной нормой проекта (как в РФ) устанавливается обязательность разработки акта Президента Республики Беларусь о порядке обязательного страхования выплат работникам в случае банкротства нанимателя.

Введение в рамках реализации программных документов СЭР до 2020 года института самоуправления деятельности кризис-менеджеров в виде обязательного членства в Белорусской палате антикризисных управляющих (далее – Палата):

создающего возможности для регулирования профессиональной деятельности самими субъектами этой деятельности посредством разработки и принятия обязательных для соблюдения стандартов, организации общественного контроля за соблюдением этих правил и законодательства и применения санкций за их нарушения;

упрощающего и удешевляющего механизмы разрешения споров по сравнению с судебным разбирательством, в том числе в рамках третейского суда при Палате, обеспечивающего экономию бюджетных средств, затрачиваемых государственным аппаратом на регулирование и контроль;

позволяющего задействовать оценку деловой репутации (гудвилл) самим профессиональным сообществом;

обеспечивающего дополнительно, сверх предусмотренного законодательством о страховании, возмещения ущерба кредиторам, причиненного виновными действиями членов Палаты (контроль «рублем»), механизмы исключения и наказания членов профессионального сообщества.

Основанный на международной практике единый порядок назначения управляющих в дела о несостоятельности или банкротстве путем случайного выбора кандидатуры управляющего, исключающий коррупционную составляющую при назначении управляющих в конкретные дела о несостоятельности или банкротстве. Конкретный механизм случайного выбора, учет значимости предприятий и подготовки управляющего при таком выборе, а также порядок прямого назначения управляющих Советом Министров в интересах экономической безопасности государства будет определяться Советом Министров Республики Беларусь.

Создание возможности заочного голосования кредиторов и определение его процедуры, установление формы бюллетеня для голосования решит проблему снижения издержек кредиторов, находящихся в регионах Беларуси и за ее пределами, по участию в деле.

В рамках общегосударственного перехода к системе «Безбумажной торговли» проведение торгов по продаже имущества должника имуществом свыше 300 базовых величин согласно утвержденному Минэкономики порядку только в электронной форме с применением в ходе одних торгов метода повышения и понижения утвержденной собранием кредиторов начальной цены. При этом продажа предприятия может осуществляться на обычных торгах.

В целях сокращения срока ликвидации передача имущества кредиторам в счет погашения требований не только после нерезультативных торгов, но и в случае невозможности его продажи по прямым договорам, с обязанностью управляющего предлагать всем кредиторам участвовать в такой передаче.

В условиях развития электронных платежных систем установление особенности работы с безналичными активами.

Уточнение порядка возмещения расходов управляющему, произведенных из его средств на нужды должника, реализации скоропортящейся и иной находящейся под угрозой явного уменьшения стоимости продукции.

В целях единства персонификации прав, обязанностей и ответственности, а также независимости от лиц, участвующих в деле, осуществление управляющими деятельности исключительно как физическими лицами-индивидуальными предпринимателями.

В целях единства персонификации прав, обязанностей и ответственности, а также независимости от лиц, участвующих в деле, необходимо осуществление управляющими деятельности исключительно как физическими лицами-индивидуальными предпринимателями.

Массовый выход на рынок управляющих-юридических лиц девальвировал первоначальную идею о «командах». Например, по
г. Минску и Минской области количество административных протоколов на должностных лиц антикризисных компаний в 2 раза превосходит число составленных на управляющих-предпринимателей.

По информации заместителя Председателя Верховного суда
Ю. Кобеца, размещенной в СМИ (Рэспублiка, «Перезагрузка бизнес-плана», 20 снежня 2018 г., № 240, стр. 8), в одной из областей
3 человека создали большое количество аффилированных лиц и монополизировали рынок услуг в сфере банкротства. Следует помнить об экономической безопасности государства, если к антикризисному управлению предприятиями реального сектора экономики и банками (в условиях предлагаемой проектом закона либерализации начала банкротства) будут допущены белорусские юридические лица с иностранными учредителями. Юридические лица могут перерегистрироваться за день, сменить менеджмент, ссылаться на выход представителя за пределы полномочий и т.д. в целях ухода от ответственности, персонификация прав, обязанностей и ответственности утрачивается в такой чувствительной сфере для общества и бизнеса как банкротство.

В этой связи процессуальной лицом в судебном деле о банкротстве должно быть физическое лицо, отвечающее за свои действия в полном объеме (в уголовном, административном и гражданском порядке), а не юридическое лицо в лице случайного представителя.

В пределах своего вознаграждения либо за счет средств должника по согласованию с собранием кредиторов управляющий-индивидуальный предприниматель вправе привлечь на возмездной основе сторонних любых специалистов или включить их в штат должника.

При этом практика банкротства в странах ЕАЭС (кроме Кыргызстана) и Украины не знает такой формы деятельности управляющих как юридические лица.

В целях сохранения управляемости в сфере антикризисного управления проектом предусмотрено в течение переходного периода до вступления закона в силу постепенное замещение (без применения случайного выбора) юридических лиц управляющих их бывшими руководителями – членами Палаты управляющих (с их согласия) по тем же делам о несостоятельности или банкротстве, в которых эти юрлица исполняли обязанности управляющего.

Повышение роли управляющих и собрания кредиторов в принятии решений, необходимых для проведения санации или ликвидации. Функция экономического суда переносится исключительно в принятие необходимых процессуальных решений, связанных с введением и завершением процедур, а также рассмотрением споров.

Совершенствование системы вознаграждения управляющего (размер зависит от результатов санации и выплат кредиторам с применением понижающей шкалы в целях обеспечения разумности).

Создание возможности переходными положениями в течение года плавно обеспечить в делах о несостоятельности и банкротстве деятельность управляющих как индивидуальными предпринимателями.

4. Результаты анализа:

4.1. актов законодательства, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения.

Согласно проекту привлечение лиц, контролировавших должника, к субсидиарной ответственности связано исключительно с их виновными (умышленными) действиями, вызвавшими банкротство (Декрет Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2017 г. № 7 «О развитии предпринимательства»). При этом такая ответственность полностью исключенао в отношении резидентов Парка высоких технологий (Декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики»).

Проект приведен в соответствие с Законом Республики Беларусь от 17 июля 2017 г. № 52-З «Об инвестиционных фондах», Указами Президента Республики Беларусь от 6 апреля 2017 г. № 109 «Об изменении указов Президента Республики Беларусь по вопросам лизинговой деятельности», от 14 июля 2016 г. № 268 «О создании и деятельности открытого акционерного общества «Агентство по управлению активами», от 4 июля 2016 г. № 253 «О мерах по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных организаций», от 11 мая 2017 г. № 154 «О финансировании коммерческих организаций под уступку прав (требований)».

4.2. актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения.

Изучены законы и системы США, Германии, Казахстана и Российской Федерации с заимствованием наиболее подходящих для Республики Беларусь норм.

В проект включены отдельные положения Руководства для законодательных органов по вопросам законодательства о несостоятельности ЮНСИТРАЛ (Комиссии ООН по международной торговле), Принципов эффективной системы несостоятельности и защиты прав кредиторов Всемирного банка.

4.3. международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения

Международные договоры Республики Беларусь и иные международно-правовые акты, содержащие такие обязательства, отсутствуют.

4.4. на предмет соответствия проекта международным договорам и иным международно-правовым актам, относящимся к соответствующей сфере правового регулирования.

Проект соответствует нормам права, содержащимся в международных договорах Республики Беларусь, а также иным международно-правовым актам.

5. Информация, отражаемая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь».

Проект не принимается в отношении международного договора Республики Беларусь или его проекта.

6. Результаты научных исследований в области права, публикации в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, обращения граждан и юридических лиц, относящиеся к предмету правового регулирования проекта,

При подготовке проекта исследованы основные публикации в электронных СМИ и поступившие в Министерство экономики материалы:

Климов В.А. Права кредиторов и их правовое регулирование в процедуре банкротства.

Москалюк О.И. Приоритет интересов субъектов предпринимательской деятельности при формировании в Республике Беларусь системы экономической несостоятельности (банкротства).

Короткевич М. П. Некоторые вопросы экономической несостоятельности (банкротства)

Каменков В. С. Кто вправе инициировать несостоятельность должника. Основные термины в проекте нового закона о банкротстве. Статус управляющего по делам о банкротстве. Что нужно менять. Статус кредиторских органов в новом законе о банкротстве. Юридический мир.

7. Всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий принятия (издания) нормативного правового акта, в том числе соответствие проекта социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям устойчивого развития, а также результаты оценки регулирующего воздействия.

Прогнозируется сокращение среднего срока процедур банкротства с 1,6 до 1,2 года (на 25 %) и увеличение удовлетворения требований кредиторов на 30%, что позволит улучшить для Республики Беларусь показатель «Разрешение неплатежеспособности» в рейтинге «Ведение бизнеса» на 20-25 позиций.

После принятия проекта прогнозируется существенное уменьшение нагрузки на судебную систему и повышение конкуренции на рынке антикризисного управления вследствие снижения общего количества дел о несостоятельности и банкротстве в 2 раза.

8. Информация о результатах публичного обсуждения проекта и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений

Проект дважды обсужден на общественно-консультативном (экспертном) совете по развитию предпринимательства при Минэкономики (29.05.2018, 29.10.2018), совещании практикующих управляющих (05.10.2018), в конкретных бизнес-сообществах: РСПП и РОО «БНПА» (02.11.2018), на круглом столе в газете «Республика» (11.12.2018), рассмотрен на международной научной-практической конференции (21.11.2018), II Белорусском форуме об антикризисном управлении и банкротстве (28.02.2019).

9. Краткое содержание изменений, подлежащих внесению в нормативные правовые акты, проектов, подлежащих подготовке, а также перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием (изданием) нормативного правового акта.

Потребуется внесение изменений:

в перечень контролирующих (надзорных) органов, уполномоченных проводить проверки, и сфер их контрольной (надзорной) деятельности, утвержденный Указом Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь», в части дополнения новой контрольной функцией;

в Положение о страховой деятельности в Республике Беларусь, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 530 «О страховой деятельности“, и Указ Президента Республики Беларусь от 4 июля 2016 г. № 253 ”О мерах по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных организаций“ в части исключения возможности для юридических лиц исполнять обязанности временного (антикризисного) управляющего;

Указ Президента Республики Беларусь от 14 июля 2016 г. № 268 «О создании и деятельности открытого акционерного общества «Агентство по управлению активами» в части изменения номера очередности требований Агентства.

Вместе с тем, поскольку данные нормы не влияют на практику правоприменения, изменение названных актов Президента Республики Беларусь может быть осуществлено при очередной их корректировке.

Потребуется принятие новых постановлений и признание утратившими силу постановлений:

Совета Министров Республики Беларусь:

от 28 февраля 2007 г. № 260 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты вознаграждения временному (антикризисному) управляющему в производстве по делу об экономической несостоятельности (банкротстве);

от 12 декабря 2011 года № 1672 «Об определении критериев платежеспособности субъектов хозяйствования»;

от 8 января 2013 года № 14 «О некоторых вопросах аттестации и переаттестации физических лиц в качестве временных (антикризисных) управляющих в производстве по делу об экономической несостоятельности (банкротстве)»;

от 26 января 2013 г. № 60 «Об утверждении Положения о размере и порядке выплаты заработной платы временным (антикризисным) управляющим, осуществляющим деятельность на основании контракта»;

от 29 октября 2012 г. № 984 «О передаче в налоговые органы требований по обязательным платежам в части административных взысканий в виде штрафов»;

от 30 апреля 2013 № 336 «Об утверждении Положения о порядке передачи в коммунальную собственность объектов в случае принятия государственным органом решения о невозможности определения принимающей организации (невозможности принятия объектов)»;

от 6 мая 2013 г. № 344 «Об утверждении примерных форм контрактов»;

от 18 мая 2013 № 391 «О некоторых вопросах Единого государственного реестра сведений о банкротстве» (вместе с Положением о Едином государственном реестре сведений о банкротстве);

от 13 декабря 2012 года 1145 «Об утверждении Положения о порядке выплаты повременных платежей физическому лицу за причинение вреда жизни или здоровью, не связанного с несчастным случаем на производстве или профессиональным заболеванием, в случае ликвидации должника-юридического лица или прекращения деятельности индивидуального предпринимателя вследствие признания их экономически несостоятельными (банкротами)»;

от 4 сентября 2013 г. № 785 «Об утверждении комплекса мероприятий по предупреждению экономической несостоятельности (банкротства) и проведению процедур экономической несостоятельности (банкротства)»;

от 11 ноября 2013 г. № 964 «Об утверждении перечня юридических лиц, обеспечивающих функционирование стратегически значимых отраслей экономики и (или) иные важные государственные потребности»;

Министерства экономики:

от 21 ноября 2012 г. № 96 «Об утверждении Инструкции о порядке ведения антикризисным управляющим реестра требований кредиторов»;

от 21 ноября 2012 г. № 100 «Об утверждении Правил проведения торгов в электронной форме в процедуре экономической несостоятельности (банкротства)»;

от 4 декабря 2012 г. № 107 «Об утверждении Инструкции о порядке определения наличия (отсутствия) признаков ложной экономической несостоятельности (банкротства), преднамеренной экономической несостоятельности (банкротства), сокрытия экономической несостоятельности (банкротства) или препятствования возмещению убытков кредитору, а также подготовки экспертных заключений по этим вопросам»;

от 10 января 2013 г. № 4 «Об отчетах временных (антикризисных) управляющих, представляемых в Министерство экономики Республики Беларусь».

Министр экономики Д.Н.Крутой

«\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2019 г.