Обоснование необходимости принятия

Закона Республики Беларусь

«Об урегулировании неплатежеспособности»

1. Цель и правовые основания подготовки проекта.

Проект Закона Республики Беларусь «Об урегулировании неплатежеспособности» (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 механизмом выполнения задачи «Финансовое оздоровление организаций государственного сектора» раздела I «Рост конкурентоспособности промышленного комплекса» Главы 8 «Повышение эффективности производственной сферы» Программы деятельности Правительства Республики Беларусь на период до 2025 года (утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 декабря 2020 г. № 758).

Проект содержит нормы, направленные на совершенствование правового регулирования отношений в сфере несостоятельности и банкротства, исходя из правоприменительной практики.

В проекте реализованы требования Президента Республики Беларусь, высказанные на совещании с руководством Совета Министров 9 марта 2020 г., о смещении акцентов на защиту прав предприятий, снятии нагрузки с судов, возложении координации на Правительство и местные исполнительные и распорядительные органы.

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.

Название проекта отражает концепцию реализации неплатежеспособным должником своего права самостоятельно и своевременно принять решение об уходе в судебную процедуру санации или несостоятельности.

В проекте пересмотрен действующий подход о полном судебном сопровождении рассмотрения дела о несостоятельности (банкротстве). Экономический суд не будет непосредственно участвовать в исполнении принятого им же решения, принимать отдельные постановления, касающиеся финансово-хозяйственной деятельности должника или связанные с распоряжением его имуществом (что фактически является исполнением решения).

За судом сохраняется функция разрешения спорных вопросов, возникающих между управляющим и кредиторами на стадии санации либо ликвидационного производства.

С принятием решения о санации (ликвидации) должника функции суда, рассматривающего экономические дела, в рамках дела будут завершаться, поскольку мероприятия по санации (ликвидации) связаны с фактическим продолжением хозяйственной деятельности (санация) либо с работой управляющего по реализации имущества должника и удовлетворению требований кредиторов (ликвидация).

Ограничение участия в процедурах вынесением судом решения о санации либо ликвидации будет соотноситься с компетенцией и задачами, возложенными на суды; корреспондировать с порядком рассмотрения других видов споров, по которым судопроизводство в суде первой инстанции заканчивается вынесением решения. Тем самым будет существенно снижена нагрузка на суды.

При этом функция координации деятельности по финансовому оздоровлению предприятий и организации по проекту переходит к Правительству Республики Беларусь. Сохраняется преемственность работы комиссий государственных органов по предупреждению несостоятельности и банкротства, организуется постоянный анализ эффективности мероприятий по предупреждению несостоятельности и банкротства, судебному оздоровлению. Правительство Республики Беларусь наделяется полномочиями на утверждение нормативных правовых актов, связанных с координацией деятельности по финансовому оздоровлению и работе данных комиссий.

Согласно современным глобальным тенденциям в проекте смещены акценты правового регулирования на защиту прав предприятий с обеспечением надлежащих возможностей их финансового оздоровления.

Название и терминология дополняют идеологию закона, направленную на реабилитацию проблемных предприятий.

Несостоятельным будет тот должник, который, осознавая тяжесть финансового положения, первым инициировал свою санацию, не дожидаясь обращения кредиторов в суд. Санация не будет применяться к должникам, у которых отсутствуют экономические и финансовые предпосылки оздоровления.

В проект включено множество мер защитного, способствующего и мотивационного характера в целях сохранения производственных комплексов и обеспечения управляемости процессами в ходе производства по делу о несостоятельности или банкротстве со стороны государственных органов. В нем реализована концепция комплексной реабилитационной направленности:

неприменение к значимым предприятиям для экономики и общества для обеспечения национальной, экономической, энергетической безопасности, осуществления государством возложенных на него функций, поддержания обороноспособности, общегосударственной инфраструктуры, сохранение индустриального характера экономики и национального капитала в критичных сферах;

заключение соглашений о превентивной реструктуризации в период принятия мер по предупреждению несостоятельности и банкротства:

сохранение предприятием в период досудебного оздоровления контроля над активами и финансово-хозяйственной деятельностью и отмена в этот период обязанности подачи заявления о несостоятельности в суд;

исключение возможности контрагентов предприятия расторгать или изменять положения подлежащих исполнению договоров по причине открытия судебного дела о несостоятельности;

утверждение правил своевременной диагностики финансового состояния предприятий, позволяющей обеспечить своевременное предупреждение об обстоятельствах, которые могут привести к несостоятельности, и оперативное принятие мер досудебного оздоровления;

приостановление принудительных взысканий после открытия судебного дела о несостоятельности для поддержки переговоров по плану санации или заключению мирового соглашения;

право суда на утверждение исполнимого и гарантированного плана санации, одобренного государственным органом, которому подчинено предприятие, несмотря на несогласие кредиторов (настаивающих на распродаже имущества). При этом реализуется международный принцип «cramdown» («навязывание») судом решения в общественных интересах для преодоления конфликта публичного интереса государства и общества (сохранение производства и бизнеса) и частного интереса кредиторов (возврат средств любой ценой).

Проектом устанавливается особый порядок начала процедур несостоятельности в госсекторе для обеспечения жесткого контроля за этим госорганов (которым подчинены предприятия) за «входом» в несостоятельность. Для этого минимальный размер долга для начала процедуры по требованию кредитора в госсекторе устанавливается в размере 30 тыс. и более базовых величин (870 тыс. руб.) (в частном секторе в размере 500 базовых величин –14,5 тыс. руб.). При этом начало дела о несостоятельности будет возможно только при условии принятия комиссией по предупреждению несостоятельности и банкротства министерства, концерна или исполкома решения о нецелесообразности досудебного оздоровления, а также наличия согласования министерством, концерном или исполкомом директору предприятия подачи в суд заявления о несостоятельности.

Проектом вводится специальный порядок проведения процедур санации и ликвидации в госсекторе и моногородах, обеспечивающий жесткий контроль госорганов (которым подчинены предприятия) и недопущение социальных конфликтов:

представление на значимые предприятия кандидатур управляющих Советом Министров и облисполкомами (порядок представления подлежит утверждению Правительством). Планы санации и ликвидации, порядок продажи и списания имущества подлежат согласованию с госорганом, которому подчинено предприятие. Активы, находящиеся в исключительной собственности государства, в т.ч. мобилизационные мощности и запасы, объекты МЧС и т.д. (перечень утв. специальным законом), безвозмездно передаются на баланс другого государственного предприятия. Продажа градообразующего предприятия проводится в особом порядке (по конкурсу с сохранением 70% рабочих мест, переобучение за счет покупателя или трудоустройство не менее 70% работников);

обеспечение своевременного «ухода» под защиту закона для санации, не дожидаясь крайне неудовлетворительной структуры баланса, закредитованности, роста пеней, штрафов и неустоек, обращения взысканий на активы и деления единого производственного комплекса («пока есть что спасать»). Руководитель получает право объявить предприятие несостоятельным в случае длительной просрочки платежей (сейчас необходимо находиться в состоянии неплатежеспособности в течение года);

рассмотрение выполнения планов санации и ликвидации на заседаниях комиссий по предупреждению несостоятельности и банкротства для получения полной, оперативной и актуальной информации, своевременной защиты интересов государства и трудовых коллективов, блокирования попыток разделения производственных комплексов, предоставления разумного срока санации и предотвращения «гавани неэффективности»;

предоставление права госоргану, которому подчинено предприятие, прав лица, участвующим в деле, в том числе заявлять любые ходатайства;

установление обязательного участия (без выборности) представителя работников (профсоюза) в комитете кредиторов, что предоставляет повышенные возможности для контроля «снизу» за действиями управляющего и отдельных кредиторов, предотвращения социальных конфликтов.

В проекте закрепляется выработанный практикой оптимальный максимальный срок санации предприятий 36 мес. с возможным продлением на 24 мес. судом для восстановления платежеспособности или расчета с кредиторами, совпадающий со сроком среднесрочного бизнес-планирования, а также подробно регламентируется процедура мирового соглашения (заключает управляющий с кредиторами об отсрочке платежей, как правило, от 3 до 10 лет).

Проектом устанавливаются принципы системы вознаграждения управляющих, мотивирующие на восстановление предприятия в санации, а при отсутствии экономических предпосылок – на реализацию предприятия инвестору с сохранением производственного потенциала (сама система подлежит утверждению Советом Министров).

Иные основные новеллы проекта:

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 несостоятельности (отсутствие в течение полугода выплат от должников в ходе исполнительного производства, а от сельхозорганизаций – в течение года в силу сезонности их деятельности). В течение данных сроков на практике исчерпываются возможности поиска и реализации имущества без ущерба для хозяйственной (экономической) деятельности, что требует перехода к антикризисному управлению в рамках процедур банкротства.

сосредоточение в целях процессуальной экономии информации по делам только в электронном реестре сведений о банкротстве;

упрощение оснований открытия конкурсного производства, конкретизация целей и задач, которые необходимо решить в процедуре защитного периода, конкурсного производства, санации, а также сокращение сроков проведения процедур, применяемых при рассмотрении дел**,** 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 при наличии вывода управляющего о правомерности этих доводов);

продление судом базового срока ликвидационного производства 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), с распределением ответственности в зависимости от степени вины и определением оснований ответственности юридического лица;

консолидация требований по обязательным платежам одним кредитором (налоговым органом), что создаст условия для усиления превентивного внутреннего контроля за деятельностью управляющих и ходом процедур, с использованием процессуальных возможностей кредитора по ХПК и законопроекту;

приоритет обеспеченных залогом требований кредитора и требований бюджета по исполненным гарантиям (за счет средств, вырученных от реализации предмета залога). Для сохранения производства вводится частичное ограничение экономическим судом по инициативе управляющего права залогового кредитора на выручку от реализации залогового имущества. В санации, а также в ликвидационном производстве при продаже имущественного предприятия его требования удовлетворяются в 3-й очереди;

введение саморегулирования деятельности управляющих в виде обязательного членства в Палате управляющих (далее – Палата):

создающего возможности для регулирования профессиональной деятельности самими субъектами этой деятельности посредством принятия обязательных для соблюдения правил, организации общественного контроля за соблюдением этих правил и законодательства, 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 имущественного вреда кредиторам, должнику, причиненного виновными действиями членов Палаты (контроль «рублем»), механизмы исключения и наказания членов профессионального сообщества;

введение основанного на международной практике единого порядка назначения управляющих путем случайного выбора, исключающего коррупционную составляющую. Конкретный механизм случайного выбора, учет значимости предприятий и подготовки управляющего при таком выборе, а также порядок прямого назначения управляющих в интересах экономической безопасности государства и регионов будет определяться Советом Министров;

создание возможности заочного голосования кредиторов и определение его процедуры, установление формы бюллетеня для голосования для снижения издержек кредиторов;

перевод торгов по продаже имущества (свыше 300 базовых величин) в электронную форму с применением в ходе одних торгов метода повышения и понижения утвержденной собранием кредиторов начальной цены («англо-голландский аукцион») по утверждаемому Минэкономики порядку (на обычных торгах может продаваться только имущественный комплекс предприятия);

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. Создание возможности передачи ограниченно оборотоспособного имущества по технологическим причинам предприятиям профильных отраслей и полностью неликвидного имущества (от которого отказались кредиторы) не только в коммунальную, но и в частную собственность;

установление особенности работы с безналичными активами в условиях развития электронных платежных систем;

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

упразднение юридических лиц-управляющих в целях персонификации прав, обязанностей и ответственности. Процессуальной фигурой в судебном деле о несостоятельности или банкротстве будет исключительно физическое лицо, отвечающее за свои действия в полном объеме (в уголовном, административном и гражданском порядке), а не юридическое лицо, в том числе в лице случайного представителя. В пределах своего вознаграждения либо за счет средств должника по согласованию с собранием кредиторов управляющий вправе привлечь на возмездной основе любых сторонних специалистов или включить их в штат должника;

возложение обязанности первичного финансирования процедуры банкротства на его инициатора путем перечисления денежных средств в депозит суда.

По состоянию на 1 октября 2020 г. объем задолженности по кредитам и займам (обязанных полностью быть обеспеченными) предприятий, имеющих основания для обращения в суд о своей несостоятельности, составил порядка 42 млрд. руб. При этом месячный фонд оплаты труда этих предприятий составил 275 млн. руб.

Подлежащая отчислению (согласно проекту) 15%-ная часть выручки от реализации залога, направляемая на расчеты по зарплате, оценивается в 6,4 млрд. руб. и более чем в 23 раза превышает весь фонд оплаты труда. Таким образом, в масштабах экономики будет обеспечено соблюдение социальных прав работников в случае введения приоритета обеспеченного залогом кредитора.

4. Результаты анализа:

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

Проектом привлечение лиц, контролировавших должника, к субсидиарной ответственности обусловлено виновными (умышленными) действиями согласно Декрету Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2017 г. № 7 «О развитии предпринимательства» и полностью исключено 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. «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 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 России с заимствованием наиболее подходящих для Республики Беларусь норм.

В проект включены отдельные положения Руководства для законодательных органов по вопросам законодательства о несостоятельности ЮНСИТРАЛ, 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 Минэкономики материалы:

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

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

М. П. Короткевич «Некоторые вопросы экономической несостоятельности (банкротства)»;

Правовая компания «Антикризисный консалтинг» «Предложения для внесения изменений и дополнений в законодательство о банкротстве»;

Белорусы и рынок. «Банкротство по-новому»;

А. Смольский «Быть или не быть новому Закону   
«О несостоятельности или банкротстве». Экономическая газета»;

В. Каменков «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 несостоятельности 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.

Отдельными представителями бизнес-сообщества высказаны замечания о нецелесообразности создания одной республиканской саморегулируемой организации управляющих, упразднения юридических лиц-управляющих, полной передаче контрольной функции за деятельностью управляющих Палате, введению превентивной реструктуризации как внесудебной процедуры.

Необходимость наличия только одной саморегулируемой организации подтверждается существующей практикой в иных сферах профессиональной деятельности (нотариусы, налоговые консультанты, аудиторы и др.) Законодательство о несостоятельности стран ЕАЭС, а также большинства стран Европы не предусматривает деятельность антикризисных компаний в конкретных делах о банкротстве в качестве управляющих. Контрольная деятельность органа по делам о несостоятельности (Минэкономики) предусмотрена комплексным актом Президента Республики Беларусь в сфере контроля (надзора). Полномочия на реструктуризацию (отсрочки, рассрочки, прощение долгов, распоряжение имуществом и др.) должникам (кредиторам) вне рамок судебного дела противоречат законодательным актам в сфере распоряжения государственным имуществом, приватизации, владельческого надзора, налогообложения, рынка ценных бумаг.

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 корректировка при очередном внесении изменений и дополнений декретов Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2017 г. № 7 «О развитии предпринимательства», от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики», указов Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь», от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан», законов Республики Беларусь от 17 июля 2017 г. «Об инвестиционных фондах», от 24 октября 2016 г. «Об исполнительном производстве», от 30 декабря 2015 г. «О государственно-частном партнерстве».

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 1 апреля 2019 г. № 9 «Об электронных торгах по продаже имущества в процедурах 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».

Первый заместитель

Министра экономики Ю.А.Чеботарь