**МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**УТВЕРЖДАЮ**

**Заместитель министра экономики**

**Кыргызской Республики**

**Абакиров Э.К.**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

(подпись)

**«\_\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2018 г.**

**Анализ регулятивного воздействия к проекту**

**Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики**

**в сфере процесса банкротства»**

**Основания для разработки:**

Приказ Министерства экономики Кыргызской Республики   
«Об утверждении состава Рабочей группы при Министерстве экономики по проведению анализа регулятивного воздействия к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере процесса банкротства» от 27 августа 2018 года № 100.

**Сроки проведения АРВ:**

Начало проведения АРВ: «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2018 года

Окончание проведения АРВ: «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2018 года

**Контактные данные ответственного лица:**

**Адрес: 720044, г. Бишкек, проспект Чуй, 106.**

**Тел.: 620535 (208)**

**Объем:**

Основной текст на \_\_\_\_ стр.

Приложения на \_\_\_\_ стр.

**Рабочая группа:**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Джусумалиев Н.С. |  | заведующий отделом разработки политики банкротства и оценочной деятельности Управления политики государственной собственности; | |  | | --- | | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ | | (подпись) | |
| Орозбаев Н.Ш. |  | главный специалист Управления доходов Социального фонда Кыргызской Республики (по согласованию); | |  | | --- | | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ | | (подпись) | |
| Джумабаев И.К. |  | заведующий отделом отчуждения активов Управления по работе с активами Государственного агентства по управлению бюджетными кредитами при министерстве финансов Кыргызской Республики (по согласованию); | |  | | --- | | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ | | (подпись) | |
| Акынбекова М.К. |  | главный инспектор отдела контроля за взысканием налоговой задолженности Государственной налоговой службы при Правительстве Кыргызской Республики (по согласованию); | |  | | --- | | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ | | (подпись) | |
| Жунушалиев К.О. |  | заместитель директора по стратегическим вопросам Общественного Объединения «Ассоциации Специальных Администраторов» (по согласованию) | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  (подпись) |
| Медеров Д.С. |  | и.о. заместителя директора Международного делового совета (по согласованию) | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  (подпись) |
| Худайбердиева Ж.А. |  | специалист Управления по юридическим вопросам Фонда по управлению государственным имуществом при Правительстве Кыргызской Республики | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  (подпись) |
| Мурсабекова И.М. |  | ведущий специалист отдела разработки политики банкротства и оценочной деятельности Управления политики государственной собственности. | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  (подпись) |

Настоящий анализ регулятивного воздействия (далее - АРВ) подготовлен в соответствии с Методикой проведение анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 года № 559.

**Этап 1. Определение проблем**

На сегодняшний день в соответствии с Законом Кыргызской Республики   
«О банкротстве (несостоятельности)» проведение государственной политики в области банкротства и его предупреждению осуществляет Министерство экономики Кыргызской Республики, а обеспечение условий реализации процесса банкротства осуществляет государственный орган по делам о банкротстве, в лице Департамента по делам банкротства при Министерстве экономики Кыргызской Республики

В соответствии с законодательством о банкротстве государственный орган по делам о банкротстве:

1) утверждает требования к лицам, осуществляющим профессиональную деятельность в качестве администраторов при процессе банкротства;

2) проводит лицензирование деятельности граждан в качестве администраторов при процессе банкротства и осуществляет приостановление и отзыв таких лицензий;

3) организует систему подготовки администраторов;

4) обеспечивает реализацию банкротства отсутствующего должника;

5) ведет учет и анализ неплатежеспособных крупных, экономически или социально значимых юридических лиц; представляет предложения по финансовому оздоровлению таких юридических лиц в Правительство Кыргызской Республики;

6) подготавливает по запросу суда, прокуратуры или иного уполномоченного органа заключение о наличии признаков неплатежеспособности, а также фиктивного или преднамеренного банкротства;

7) если иное не предусмотрено настоящим Законом, является единственным представителем государства в вопросах возбуждения процедур процесса банкротства должников, в отношении которых государство является кредитором, в определяемом Правительством Кыргызской Республики порядке. Также представляет интересы государства в процессе банкротства должников, участником (собственником) которых является государство;

8) по ходатайству кредитора вправе возбудить процесс банкротства должника, если этот кредитор не имеет средств или знаний для возбуждения процесса банкротства от своего имени;

9) осуществляет контроль за исполнением администраторами в процессе банкротства требований законодательства Кыргызской Республики;

10) осуществляет сбор отчетной информации администраторов и утверждает требования к ней;

11) назначает, отстраняет и освобождает администратора (специального администратора, внешнего управляющего) при проведении процесса банкротства в судебном порядке;

12) представляет в суд заключение по отчетам администраторов (при проведении процесса банкротства в судебном порядке);

13) осуществляет иные полномочия, предоставленные ему законами и иными нормативными правовыми актами.

При этом государственный орган по делам о банкротстве вправе образовать территориальные органы, полномочия которых устанавливаются в пределах компетенции государственного органа по делам о банкротстве. Однако, территориальных органов у государственного органа по делам о банкротстве не имеется.

Также в целях реализации положений указанного Закона об обеспечении процесса банкротства в отношении отсутствующего должника и создания дополнительных гарантий деятельности администраторов государственный орган по делам о банкротстве вправе образовать специализированный фонд. Положение о специализированном фонде при государственном органе по делам о банкротстве утверждается Правительством Кыргызской Республики.

В целом институт банкротства следует рассматривать и как механизм принудительной ликвидации неплатежеспособного должника с учетом интересов его кредиторов, и как механизм, позволяющий восстановить платежеспособность хозяйствующего субъекта. В результате проведения восстановительных процедур в деле о банкротстве должник, попавший в тяжелое финансовое положение, получает шанс восстановить свою платежеспособность, а если платежеспособность должника не будет восстановлена, конкурсное производство позволит обеспечить наиболее полное удовлетворение интересов кредиторов.

Банкротство хозяйствующего субъекта неизбежно влечет ущемление прав кредиторов юридического лица - банкрота, в связи с чем действующем законодательстве Кыргызской Республики предусмотрен комплекс мер, направленных на защиту прав и законных интересов кредиторов.

Процесс банкротства является одним из составляющих экономических правоотношений. От правильного и, самое главное, целесообразного их применения зависит не только общее состояние экономики страны в целом, но и уровень возможностей для развития бизнес среды. Банкротство это действенный инструмент выстраивания цивилизованных правил ведения предпринимательства, но оно не должно заменять собой обычные методы принудительного исполнения обязательств. Здесь необходимо принимать во внимание, что в любом случае действующий хозяйствующий субъект, представляющий единый производственный комплекс, для развития экономики страны намного ценнее, чем все его оборудование, взятое по отдельности. Вместе с тем, не менее верно утверждение, что когда все меры по взысканию долгов не дали положительных результатов, то тогда все процедуры, осуществляемые в отношении должника ликвидных активов, должны быть направлены в интересах кредиторов.

Сбалансированный подход к проблеме банкротства должен привести к определенной системе, где банкротство реализуется не только посредством ликвидации, а также представляет собой комплекс предусмотренных законом мер как по принуждению недобросовестных должников к исполнению просроченных долгов, так и по реабилитации хозяйствующего субъекта, имеющих для этого собственные резервы.

На сегодняшний день в Кыргызской Республике выявлена низкая эффективность в проведении реабилитационных процедур процесса банкротства. При этом необходимо отметить, что большинство хозяйствующих субъектов, признанных банкротами являются отсутствующими должниками (более 85%), что в свою очередь влияет на инвестиционный климат, деловую репутацию, тем самым теряется привлекательность страны для иностранных инвесторов.

В большинстве стран, как и в Кыргызской Республике, причиной принятия профильного закона и законодательных актов о банкротстве явилось неплатежеспособность и несостоятельность предприятий. Именно это обстоятельство послужило отправной точкой для установления государством общих и единых правил для осуществления хозяйствующими субъектами процедур процесса банкротства.

Кроме того существует известная мировая практика по функциям государственного органа, не присущие его деятельности и подлежащие передаче в конкурентную среду институтам гражданского общества, путем делегирования юридическим лицам оказание отдельных государственных услуг, реализацию определенных задач, направленных на обеспечение социально-экономической стабильности государства.

**«Дерево проблем»**

Проблема с высоким уровнем финансовых и временных затрат в процесс банкротства до признания должника банкротом связано с нижеследующим:

- несвоевременное инициирование процесса банкротства кредиторами;

- высокий уровень коррупциогенных факторов при назначении администратора на хозяйствующий субъект, признанного банкротом;

- низкий уровень участия кредиторов в процессе принятия решений.

Проблема избыточного количества участников в процессе банкротства, затрагивает интересы, как субъектов предпринимательства, так и госорганов, так как тормозит весь процесс от назначения администратора до завершения самого процесса. Субъекты, попадающие в поле действия указанных проблем:

1) физические лица (кредиторы, работники предприятий проходящих процедуру банкротства, администратор);

2) юридические лица (должник, кредиторы и дебиторы);

3) государственные органы (кредиторы);

4) общественные объединения администраторов;

4) государственный орган по делам о банкротстве.

Регулирование процедур процесса банкротства в Кыргызской Республике осуществляется на основании Закона Кыргызской Республики «О банкротстве (несостоятельности)», Гражданского Кодекса Кыргызской Республики и других нормативно-правовых актов. Основным уполномоченным государственным органом, осуществляющим регулирование процедур процесса банкротства и деятельности его участников является Департамент по делам банкротства при Министерстве экономики Кыргызской Республики.

**Масштаб проблемы**:

*Во времени и стоимости (% от стоимости имущества):*Время, необходимое кредиторам для удовлетворения своих требований, исчисляется в календарных годах. В рамках исследования «Ведение бизнеса» измеряется период времени, начиная с дефолта компании по своим обязательствам и заканчивая моментом выплаты кредитору задолженности в полном объеме или частично.

По отчету Всемирного банка за 2017 год в Кыргызской Республике период неплатежеспособности составляет 1,5 года, что в сравнении со странами Европы и Центральной Азии - 2,3 года и странами Организации экономического сотрудничества и развития - 1,7 года. Но, к сожалению, процент от стоимости имущества не высокий, из-за чего преимущество, выигранное во времени теряется. В этой связи необходимо направить усилия для выравнивания сложившейся ситуации в целях улучшение других показателей индикатора разрешение неплатежеспособности, что напрямую может благотворно повлиять на бизнес среду.

При этом в Кыргызской Республике расходы на разрешение неплатежеспособности равны 15% стоимости имущества, и в большинстве случаев неплатежеспособность разрешается за счет распродажи имущества по частям. По сравнению со странами Европы и Центральной Азии где в среднем 13,1% и со странами Организации экономического сотрудничества и развития где процент стоимости имущества составляет в среднем 9,1%.

Данное обстоятельство показывает, что в процессе банкротства в Кыргызской Республике действуют высокие финансовые затраты, что в дальнейшем увеличивает задолженности перед кредиторами.

Расходы на судебные издержки и обязательные платежи, оплату услуг администраторам, оценщиков и юристов, а также прочие платежи и расходы значительно сокращают возврат кредиторских задолженностей, т.к. не всегда все кредиторы получают полную сумму. В большинстве случаев кредиторы четвертых и пятых очередей не получают ничего.

*Коэффициент возврата долга.*Коэффициент возврата долга рассчитывается в центах полученных кредиторами за каждый доллар предоставленный в кредит, вследствие процесса реорганизации, ликвидации или принудительного взыскания задолженности.

По отчету Всемирного банка за 2017 год в Кыргызской Республике коэффициент возврата долга составляет – 35,2 центов на 1 доллар вложенных средств кредиторами. По сравнению со странами Организации экономического сотрудничества и развития где в среднем составляет 71,2 центов на 1 доллар. При этом по сравнению с предыдущим годом Кыргызская республика улучшила свои показатели на 0,9 центов. Наилучший результат по возвратности центов на доллар у Норвегии, что составляет 93 центов при этом временные затраты не превышают 9 месяцев.

Например, в Польше временные затраты на процесс банкротства расходуется на 1,5 года больше чем в Кыргызстане, в целом составляет 3 года. Но, при этом Польша по индикатору разрешение неплатежеспособности занимает 22 позицию, за счет более высокого, чем у Кыргызской Республики коэффициента возвратности долга кредиторам, в Польше данный коэффициент равняется 63,1 центов на 1 доллар.

В Кыргызской Республике коэффициент возвращенного долга является невысоким, и это в целом создает негативное отношение к администраторам и к Департаменту по делам банкротства при Министерстве экономики Кыргызской Республики со стороны участников процесса банкротства.

Каждый инвестор при возникновении обстоятельств форс-мажора желает вернуть вложенные средства в полном объеме. В этой связи вопрос возврата долга перед кредиторами стоит очень остро. Многие инвесторы из-за невысокого уровня возврата кредиторской задолженности не хотят вкладывать свои инвестиции в Кыргызской Республике.

| **Индикатор** | **Кыргызстан** | **Европа и Центральная Азия** | **ОЭСР** |
| --- | --- | --- | --- |
| **Коэффициент возврата средств (центов за доллар)** | **35.2** | **38.0** | **71.2** |
| **Срок (годы)** | 1.5 | 2.3 | 1.7 |
| **Стоимость (% от стоимости объекта недвижимости)** | 15.0 | 13.1 | 9.1 |
| **Конечный исход процесса (0 баллов если активы предприятия продаются по частям и 1 балл если предприятие продолжает функционировать)** | 0 | 0 | 1 |
| **Индекс эффективности нормативно-правовой базы (0-16)** | 5.0 | 9.9 | 12.1 |

В Кыргызской Республике процесс банкротства в основном сводится к ликвидации предприятия должника с распродажей его активов и погашением долгов перед кредиторами. При этом, как правило, стоимость проданных активов оказывается значительно ниже, чем обязательства должника, включая обязательства перед Государственной налоговой службой при Правительстве Кыргызской Республики, Социальным Фондом Кыргызской Республики, Государственным агентством по управлению бюджетными кредитами при Министерстве финансов Кыргызской Республики и другими государственными органами.

Основную роль в ходе процедуры банкротства играет Департамент по делам банкротства при Министерстве экономики Кыргызской Республики, который назначает администраторов и контролирует их деятельность, чья роль сводится к поиску и продаже активов должника при минимальном участии кредиторов. При этом роль Департамент по делам банкротства незначительна и его исключение из административно-управленческого процесса не приведет к снижению качества работы или предоставлению услуг администраторами. Практически все дела о банкротстве осуществляются в судебном порядке, роль внесудебного порядка разрешения несостоятельности, а также такие механизмы как реабилитация или санация предприятия сведены к почти минимуму.

Более 85% из общего числа должников являются отсутствующими должниками или должниками, у которых отсутствуют активы. Практика применения к таким должникам в процессе банкротства выявила ряд закономерностей. В частности, почти в 99,9% случаев активы в процессе банкротства выявить не удается, обращение администраторов в органы, регистрирующие права собственности на недвижимое и движимое имущество обычно результатов не приносят.

Кроме того, многие администраторы отказываются работать в вышеуказанных компаниях-банкрот (отсутствующие должники). Таким образом, в некоторых компаниях-банкрот (отсутствующие должники) годами не назначаются администраторы.

Это обусловлено тем, что по завершению процесса банкротства отсутствующего должника администраторам финансовые вознаграждения оплачивает Департамент по делам банкротства при Министерстве экономики Кыргызской Республики, у которого отсутствуют финансовые средства для разового вознаграждения администраторов при закрытии отсутствующего должника. Кроме того, необходимо отметить, что на сегодняшний день у Департамента по делам банкротства при Министерстве экономики Кыргызской Республики накопилась значительная сумма задолженности перед администраторами.

**Международный опыт**

В 1994 г. после объединения с Восточной Германией в связи с резким увеличением количества предприятий-банкротов был принят дополнительный закон - Insolvenzordnung, который унифицировал законодательство о несостоятельности на всей территории Германии. При одобрении проекта было принято решение о том, что новый закон начнет действовать с 1 января 1999 года.

В настоящее время вопросы несостоятельности регулируются посредством Конкурсного производства и Мирового соглашения. Их целями являются сохранение бизнеса должника и соразмерное удовлетворение требований кредиторов. В немецком законодательстве установлен обязательный нормативный срок в 21 день, в течение которого должник обязан восстановить свою платежеспособность. Если этого не происходит, то предприятие само обязано подать в суд заявление о банкротстве, в противном случае к нему применяется уголовное преследование.

В Германии процедуры банкротства основаны на административной модели, где суд назначает управляющего для наблюдения или управления фирмой. Конкурсный управляющий осуществляет свою деятельность под надзором суда по делам о несостоятельности, который может в любое время потребовать от него представления отдельных сведений или отчета о состоянии дел. В случае невыполнения немецким конкурсным управляющим своих обязанностей, суд может после предварительного предупреждения наложить на него штраф. С возбуждением производства по делу о несостоятельности начинается новый финансовый год и составляется годовой отчет за предшествующее время. Поскольку банкротство организации существенно влияет на методологию учета, такое решение германского законодателя следует признать весьма рациональным. Итоговый отчет управляющего представляется кредиторам после проверки его судом.

В основном, в Германии процедура ликвидации предприятия-должника в процессе конкурсного производства полностью отсутствует. Немецкое законодательство настроено только на реорганизацию, оздоровление и вывод из состояния банкротства.

Сравнивая подходы к решению проблемы банкротства в развитых странах, можно найти следующие различия. Существенное значение в организации процесса против должника имеет время созыва собрания кредиторов, то есть официальное определение момента начала их участия в процессе. В законодательстве Великобритании его назначение предусмотрено после официального признания должника несостоятельным, а в Германии и Франции - после принятия ходатайства о возбуждении дела о несостоятельности к производству, что свидетельствует о строгости первого и демократичности вторых.

В Японии существует три процедуры банкротства: формальная корпоративная реорганизация и две так называемые компромиссные процедуры. До настоящего времени наиболее распространены компромиссные процедуры. Интересно, что фирмы избегают корпоративной реорганизации опять же из-за того, что она предполагает тяжеловесное административное вмешательство. Напротив, компромиссные процедуры являются более гибкими и даже в большей степени направлены на сохранение бизнеса. В компромиссных процедурах фирма, подавая заявление о переходе под защиту, должна одновременно предоставить план реструктуризации (или компромисса). Компромиссные процедуры не обеспечивают автоматического введения моратория. Напротив, фирмы должны сами ходатайствовать о приостановке выплат по долгам. Мораторий не может распространяться на все требования и не затрагивает действия обеспеченных кредиторов по истребованию заложенного имущества.

Когда фирма заявляет о компромиссной процедуре, суд назначает эксперта, который выясняет, подлежит ли она реорганизации, и управляющего, который наблюдает за деятельностью фирмы, пока выполняются соответствующие мероприятия. При этом одновременно большинство необеспеченных кредиторов и квалифицированное большинство прочих кредиторов, составляющее не менее трех четвертей всех необеспеченных требований, должны утвердить план реорганизации. План реорганизации компании подготавливается самим должником к моменту подачи заявления. Он обязательно проходит проверку экспертом, назначенным судом. Это дает базовую защиту кредиторам, поскольку план отклоняется, если его выполнение приводит к обеспечению интересов одних кредиторов в ущерб другим.

Значительная часть неплатежеспособных фирм (до 39%) заявляет о начале компромиссной процедуры только для того, чтобы получить мораторий как временную передышку от уплаты кредиторам, и успешно восстанавливает платежеспособность еще до утверждения плана реорганизации. Для оставшихся фирм, действительно проходящих процедуры банкротства, доля успешных реорганизаций в Японии очень высока.

Процесс банкротства в Кыргызской Республике на протяжении ряда лет сталкивается с многочисленными проблемами. Не эффективное применение процедур процесса банкротства происходит даже там, где предприятие можно восстановить и оздоровить. При этом все активы распродаются для быстрейшего завершения процесса банкротства и погашения имеющейся кредиторской задолженности. Следует отметить, что несвоевременное инициирование процесса банкротства при проявлении признаков банкротства и затягивание кредиторами инициативы признания должника банкротом уменьшают шансы на удовлетворение их требований, а также понижает уровень сохранения предприятия-должника как действующего хозяйствующего субъекта. Также на практике замечается высокий уровень финансовых затрат на процесс банкротства, который также влияет на уровень коэффициента возвратности долга перед кредиторами.

Для соответствия наилучшему международному опыту в законодательство Кыргызской Республики о банкротстве необходимо внести ряд поправок, которые снизят уровень участия государства в процессе банкротства и позволят улучшить индикатор «Разрешение неплатежеспособности» и общую позицию Кыргызской Республики по вышеуказанному международному рейтингу.

При этом необходимо использовать рациональный подход при распределении функций и безусловно на откуп профессионалом отдать вопросы банкротства частных лиц, за исключением вопросов банкротства должников имеющих бюджетный кредит, государственную долю или в отношении банкротства отсутствующих должников. Такой подход в полной мере отвечает современным требованиям современного рынка и состоянию экономики страны.

**Этап 2. Определение целей регулирования**

**Цель: Снижение участия государства в процессе банкротства.**

Понятия несостоятельности и банкротства как юридические термины обозначают одно и то же явление и возникли под влиянием законодательства и судебной практики англоязычных стран. Банкротство имеет более узкое содержание как элемент несостоятельности. Употребляемые в отечественном законодательстве термины банкротство, процедура банкротства, институт банкротства совпадают с аналогичным термином - конкурсное производство, представляющее собой специальный институт урегулирования неплатежеспособности должника.

Законодательство о банкротстве (несостоятельности) в странах с рыночной экономикой необходимо для развития экономики, основанной на конкуренции и непрерывных структурных изменениях. Оно способствует воспитанию дисциплины и соблюдению правил делового оборота в области финансового управления, а также предназначено для содействия реструктуризации неэффективных хозяйствующих субъектов либо их цивилизованному выводу из рынка. Таким образом, оно является важной составляющей законодательной базы рыночной экономики либо экономики, находящейся в переходном периоде, и обеспечивает гарантии, как местным, так и иностранным инвесторам, что в конечном итоге способствует экономическому развитию страны.

Основными задачами, решаемыми законодательством о банкротстве хозяйствующих субъектов в странах с рыночной экономикой являются следующее:

- защита активов должника в интересах кредиторов и их распределение в соответствии с законом в целях максимального удовлетворения требований кредиторов;

- возврат долгов кредиторам посредством распределения выручки от продажи активов и/или в виде акций реорганизованного действующего хозяйствующего субъекта в случае наличия возможности восстановления его платежеспособности;

- максимальное использование существующих возможностей «спасения» хозяйствующего субъекта или его структурных единиц, которые посредством процедуры банкротства будут восстановлены и смогут внести свой вклад в экономику страны;

- обеспечение механизма контроля за действиями администратора и недопущения нарушений и злоупотреблений в управлении обанкротившимися хозяйствующими субъектами и аннулирования неправомерных сделок.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О банкротстве (несостоятельности)» под банкротством (несостоятельностью) понимается признанная судом или объявленная с согласия должника собранием кредиторов неплатежеспособность должника, то есть неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования своих кредиторов по денежным обязательствам, включая неспособность обеспечить обязательные платежи в бюджет и внебюджетные фонды.

**Индикаторы достижения цели:**

***Количественные:***

*- улучшение показателей по финансовым затратам в процессе банкротства*;

уменьшение финансовых затрат на проведение процесса банкротства в связи с уменьшением участников процесса банкротства.

*- улучшение показателей по коэффициенту возврата долга в процессе банкротства*.

увеличение коэффициента возврата долга кредиторам за счет высвобождения сэкономленных сумм с продажи активов должника, которые вытекают за счет сокращения лиц участвующих в процессе банкротства. При этом снижается коррупционный риск в части отбора кандидатов в администраторы.

***Качественные:***

*- увеличение роли и прав кредиторов при реализации процедур процесса банкротства;*

повышение роли кредиторов и их прав при реализации процедур процесса банкротства.

*- повышение деловой репутации страны, инвестиционной привлекательности и уровня Кыргызстана в международном рейтинге «Ведение бизнеса» по индикатору «Разрешение неплатежеспособности»*

вышеуказанные улучшения в совокупности повлияют на рост деловой репутации страны, инвестиционной привлекательности и уровня Кыргызстана в международном рейтинге «Ведение бизнеса» по индикатору «Разрешение неплатежеспособности».

**Этап 3. Определение критериев различия вариантов регулирования**

Как показывает анализ основными причинами того, что большинство должников в Кыргызской Республике после начала процедуры банкротства проходят, процесс ликвидации является отсутствие ресурсов для продолжения хозяйственной деятельности должника.

Все эти проблемы связаны с существующими пробелами и недостатками в национальном законодательстве, которые требуют государственного регулирования для устранения правового вакуума в области процедур процесса банкротства и необходимости совершенствования национального законодательства в сфере регулирования правоотношений субъектов банкротства. Тем самым создает базу для развития подзаконных нормативных актов, которые детально регламентируют процесс банкротства.

В целях решения указанных проблем Министерством экономики Кыргызской Республики разработан проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере процесса банкротства».

Учитывая, что в процессе банкротства вопрос разрешения неплатежеспособности остается до настоящего времени не решенным, предполагается государственное вмешательство при решении вышеуказанных проблем, **путем создания возможности для повышения коэффициента возвратности вложенных средств кредиторов и улучшение других компонентов разрешения неплатежеспособности.**

**ВАРИАНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Ниже рассмотрены три варианта регулирования:

Вариант №1 – «Оставить все как есть».

Вариант №2 – проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере процесса банкротства», который направлен на сокращение государственного регулирования.

Вариант №3 – проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О банкротстве (несостоятельности)», который направлен на увеличение государственного регулирования.

**Вариант регулирования №1 «Оставить все как есть»**

Данный вариант регулирования не предусматривает никаких изменений в действующие нормативно-правовые акты Кыргызской Республики. Не достигается основная цель - совершенствование законодательства о банкротстве и устранение выявленных пробелов.

При существующей нормативно-правовой базе будут оставаться нерешенными вышеуказанные проблемы, которые в свою очередь будут иметь различные последствия и приведут к большим рискам и к негативным тенденциям, таких как финансовые затраты, временные затраты, и в связи с чем коэффициент возврата долга в части разрешения неплатежеспособности будут только возрастать.

Таким образом, уровень участия государства в процессе банкротства останется неизменной.

Роль и права кредиторов не изменятся при реализации процедур процесса банкротства, не улучшится деловая репутации страны, в международном рейтинге «Ведение бизнеса» по индикатору «Разрешение неплатежеспособности» в части эффективности нормативно – правовой базы останутся на прежнем уровне.

**Вариант регулирования №2 *проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере процесса банкротства»***

Разработка соответствующих поправок в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере процесса банкротства позволит на законодательном уровне урегулировать существующие проблемы в процессе банкротства, передать часть государственных функций и повысить качество услуг посредством конкурентной среды. Таким образом, ряд изменений предусмотренных данными поправками улучшит индикатор разрешение неплатежеспособности в международном рейтинге «Ведение бизнеса», что в свою очередь повысит деловую репутацию Кыргызской Республики на международной арене.

**Способ регулирования:**

Для реализации данного этапа необходимо:

* разработать соответствующее НПА, где прямое участие государства в процессе банкротства будет снижена и опосредована, выбор и назначение исполняющего администраторам передать кредиторам и суду. Таким образом, роль, права и контроль над действиями администраторами в процессе банкротства увеличатся. Профессиональным объединениям передать функции обучения и повышения квалификации администраторов. Интересы кредиторов следует защищать надлежащими средствами, позволяющими кредиторам эффективно контролировать и участвовать в производстве по делу о несостоятельности утверждая продажу значительных по размерам активов должника в процессе банкротства. Банкротство лиц как физических так юридических, в которых государство не имеет доли или бюджетных кредитов, и состояние которых зависит от конкурентоспособности на рынке, администрирование - при признании их банкротом нужно отдать профессиональным объединениям специальных администраторов.
* проект НПА разместить на официальном сайте для общественного обсуждения;
* направить проект НПА на согласование государственным органам, заинтересованным сторонам;
* согласованный проект НПА внести на одобрение Аппарата Правительства Кыргызской Республики;
* реализация НПА, мониторинг и оценка результатов.

Принятие соответствующих поправок в действующее законодательство о банкротстве повлечет за собой положительное совокупное воздействие на процесс банкротства.

**Регулятивное воздействие (оценка ожидаемых последствий)**

Принятие решения о передаче части государственных функций общественным объединениям, суду и кредиторам по организации и проведению процесса банкротства посредством разработки соответствующего НПА позволит снизить уровень прямого участия государства, повысит роль кредиторов и их участие в принятии решений по процессу банкротства, и отразится в улучшении рейтингового места Кыргызстана в международном рейтинге «Ведение бизнеса».

Уменьшатся финансовые затраты на проведение процесса банкротства в связи с уменьшением цепочки участников в процессе банкротства, которые требуют оплаты затрат по банкротству.

Предполагается также увеличение коэффициента возврата долга кредиторам, данные улучшения повлияют на рост деловой репутации страны, инвестиционной привлекательности и уровня Кыргызстана в международном рейтинге «Ведение бизнеса» по индикатору «Разрешение неплатежеспособности».

И самое главное снизиться коррупционные риски в части назначения, освобождения и отстранения администраторов в процессе банкротства.

В совокупности ожидается положительный экономический эффект на весь процесс банкротства и вовлеченных субъектов (кредитор, должник и администратор).

**Реализационные риски**

Основными рисками являются недостаток опыта у общественных объединений администраторов, а также отсутствие знаний о процедурах банкротства у собрании кредиторов.

**Экономический анализ**

Экономическая выгода только от снижения расходов на заработные платы, служебные поездки и транспортные услуги из расчета на 16 штатных единиц составит примерно 6,5 млн. сомов, это небольшая сумма в масштабе страны, тем не менее, в перспективе на долгосрочность составит существенную сумму.

В целом вариации стоимости активов предприятий в процессе банкротства очень значительные: есть предприятия с оценочной стоимостью в 13,5 миллион долларов-Майлисуйский электроламповый завод, и есть предприятия с оценочной стоимостью в ноль сом. Если брать в среднем, то среднестатистическое предприятие в процессе банкротства – является небольшим предприятием с оценочной стоимостью в пределах 7 миллионов сомов (100 тыс. долларов США).

На сегодняшний день из 358 предприятий в процессе банкротства 307 предприятий являются предприятиями с отсутствующими должниками составляет 85.7%. При процессе банкротства отсутствующих должников невозможно ее реабилитировать, из-за отсутствия владельца или активов должника. Все эти дела находятся в отчетности ДДБ и требуют решения, т.к. они являются «мертвым грузом» и, в большинстве своем не несут никакой выгоды ни кредиторам, ни экономике, ни государству.

В целом анализ выгод и затрат от предлагаемых поправок показал следующее:

|  |  |
| --- | --- |
| Описание выгод и затрат на 1 год\* | Сумма, сом |
| Выгоды для экономики всего, вкл.: | |
| 1. Экономия от сокращения заработной платы на 16 сотрудников | 5000 000 |
| 1. Дополнительные поступления в бюджет для покрытия услуг администраторов, в связи с требованием о предоставлении подтверждающего документа | 653 000 |
| 1. Экономия в связи с сокращением времени на спецадминистрирование на 2 месяца | 147 000 |
| 1. Повышение % сохранения бизнеса как действующего | 430 000 |
| 1. Сокращение прочих расходов (транспортные услуги и связи, командировочные) | 300 000 |
| Затраты для экономики, всего вкл. | **(738 310)** |
| Затраты в связи с увеличением времени на предоставление документов и согласования продажи активов с кредиторами | (735 300) |
|  | 7 265 000 |

*\*Все данные для расчета получены с сайта ДДБ, НСК и отчета Всемирного банка «Doing Business».*

Вычисления выгод и затрат от поправок в НПА базировались на следующих предположениях:

1. Экономия времени от ускорения процедур банкротства для всех сотрудников ДДБ и других вовлеченных специалистов составляет 8 часов рабочего времени на одно предприятие в процедуре банкротства, средняя з/плата всех вовлеченных специалистов как госорганов, так и частного сектора составляет 17100 сом (средняя 17100 з/плата по данным НСК для государственного сектора) .
2. Процент сохранения бизнеса в первый год вступления поправок составит 0,1%;
3. Предполагается, что увеличение затрат времени на согласование специальным администратором процедур, плана и условий реализации активов предприятия банкрота составит 15 рабочих дней, предположения по средней з/п составляют также 17100 сом.

Выгоды в год составляют скромные 713 тыс. сом, при этом выгоды будут увеличиваться с увеличением процента оздоровления предприятий с 0,1% до 3% в течение 5 лет, а также начиная со второго года, предполагается увеличение коэффициента возвратности средств с 0,35 центов от доллара до 0,45 центов от доллара.

**Правовой анализ, и другие**

Разработка проекта НПА не противоречит законодательству Кыргызской Республики и нормам вступивших в установленном порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, поскольку направлен на регулирование взаимоотношений субъектов предпринимательства в части ведения процедур банкротства.

Проект НПА не дублирует нормы и положения других НПА Кыргызской Республики, не приведет к социальным, экономическим, правозащитным, гендерным, экологическим и коррупционным последствиям.

Положений, нарушающих установленные стандарты защиты прав и свобод человека и гражданина, нарушающих нормы законодательства не выявлены.

**Результаты общественных обсуждений**

В соответствии с требованиями Закона Кыргызской Республики   
«О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» данный проект размещен на официальном сайте Правительства Кыргызской Республики для общественного обсуждения. Кроме того проведен анализ реакции заинтересованных сторон.

**Анализ реакции заинтересованных сторон на принятие второго варианта**

**(выгоды и издержки сторон)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Наименование**  **заинтересованных сторон** | **Выгоды сторон**  **(оценка от 0 до 10 баллов)** | **Издержки сторон**  **(оценка от 0 до 10 баллов)** |
| Должник | 7 | 3 |
| Кредитор | 9 | 1 |
| Уполномоченный государственный орган | 3 | 7 |
| Администратор | 9 | 1 |

**Вариант регулирования №3 *проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О банкротстве (несостоятельности)»,*** направлен на увеличение государственного регулирования через судебные органы.

Интересы кредиторов следует защищать государственными средствами, позволяющим без участия уполномоченного органа по делам банкротства судебным органам контролировать производство по делу о несостоятельности для удовлетворения требований кредиторов в наиболее полной мере в кратчайшие сроки.

**Способ регулирования:**

Для реализации данного этапа необходимо:

* разработать соответствующее НПА, где роль, права и управление кредиторов в процессе банкротства сократятся, тем самым централизую и оптимизируя весь процесс банкротства судебными органами, без участия уполномоченного органа по делам банкротства;
* проект НПА разместить на официальном сайте для общественного обсуждения;
* направить проект НПА на согласование государственным органам, заинтересованным сторонам;
* согласованный проект НПА внести на одобрение Аппарата Правительства Кыргызской Республики;
* реализация НПА, мониторинг и оценка результатов.

**Регулятивное воздействие (оценка ожидаемых последствий)**

Принятие решения о соответствующих поправках в Закон «О банкротстве (несостоятельности)», в целом не дадут полное и объемное решение выявленных проблем. При этом его положительные стороны в части уменьшения бюрократических проволочек и сокращение временных затрат теряются в сравнении с его негативными последствиями, рост коррупциогенных факторов, судебная система перегружена и идея теоретически совершенная на практике столкнется с большими временными затратами. При этом роль и права кредиторов будут уменьшены при реализации процедур процесса банкротства.

Предполагается увеличение коэффициента возврата долга кредиторам за счет сокращения времени сэкономленного от исключения из процесса уполномоченного органа по делам банкротства, при этом положительный эффект может не наступить в силу перегруженности и не эффективности судебной системы.

Существуют коррупционные риски в части отбора кандидатов в администраторы и утверждения судебным органом, что в целом несет в себе риск негативного экономического эффекта на весь процесс банкротства.

**Реализационные риски**

Основными рисками являются недостаток подготовленных квалифицированных специалистов в Кыргызской Республике, которые смогут исполнять роль администраторов, могущих принимать ответственные решения в ходе проведения процедур процесса банкротства и осуществить реабилитацию предприятия, если она возможна.

**Экономический анализ**

*Затраты процедур процесса банкротства.*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Перечень выполняемых работ** | **Базовая ставка**  **в день** | **В месяц, сом** |
| Услуги администратора | По факту | 15,0 |
| Услуги эксперта | По факту | 20,0 (по согласованию) |
| Расходы на судебные издержки | По факту | По факту |
| Объявление, реклама | По факту | 1,0 |
| Канц. товары | 100 | 1,0 |
| Орг. комплектующие | 100 | 1,0 |
| Услуги связи | 70 | 2,1 |
| Транспортные расходы | По факту | 5,0 |
| ГСМ | По факту | 8,5 |
| Заработная плата работникам | 1387 | 41,6 |
| Почтовые расходы | По факту | 0,5 |
| Прочие непредвиденные расходы | По факту | 3,0 |
| **СУММА** |  | 98,7 |

Таким образом, сэкономленные средства не перекрывают коррупционный риск и ограничение прав кредиторов. Количественные индикаторы не превышают полезный порог от потери в качественных индикаторах, тем самым нивелируя положительный экономический эффект.

**Правовой анализ, и другие**

Разработка проекта НПА не противоречит законодательству Кыргызской Республики и нормам вступивших в установленном порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, поскольку направлен на регулирование взаимоотношений субъектов предпринимательства в части ведения процедур банкротства.

Проект НПА не дублирует нормы и положения других НПА Кыргызской Республики, не приведет к социальным, экономическим, правозащитным, гендерным, экологическим и коррупционным последствиям.

Положений, нарушающих установленные стандарты защиты прав и свобод человека и гражданина, нарушающих нормы законодательства не выявлены.

**Результаты общественных обсуждений**

В соответствии с требованиями Закона Кыргызской Республики   
«О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» данный проект размещен на официальном сайте Правительства Кыргызской Республики для общественного обсуждения. Кроме того проведен анализ реакции заинтересованных сторон.

**Анализ реакции заинтересованных сторон на принятие второго варианта**

**(выгоды и издержки сторон)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Наименование**  **заинтересованных сторон** | **Выгоды сторон**  **(оценка от 0 до 10 баллов)** | **Издержки сторон**  **(оценка от 0 до 10 баллов)** |
| Должник | 1 | 9 |
| Кредитор | 1 | 9 |
| Уполномоченный государственный орган | 8 | 2 |
| Администратор | 7 | 3 |
| Судебные органы | 6 | 4 |

**Рекомендуемый способ регулирования**

Рабочей группой были рассмотрены 3 варианта регулирования. Было проведено качественное сравнение различных вариантов регулирования по следующим индикаторам:

Индикаторы достижения цели:

- улучшение показателей по финансовым затратам в процессе банкротства;

- улучшение показателей по коэффициенту возврата долга в процессе банкротства;

- увеличение роли и прав кредиторов при реализации процедур процесса банкротства;

- повышение деловой репутации страны, инвестиционной привлекательности и уровня Кыргызстана в международном рейтинге «Ведение бизнеса» по индикатору «Разрешение неплатежеспособности».

За каждый индикатор в случае положительного ответа присваивался балл 1, а в случае отрицательного ответа балл ноль. Результаты качественного сравнения вариантов приведены в Таблице 1.

**Таблица. Сравнительный анализ вариантов регулирования**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Вариант 1. «Оставить все как есть»** | **Вариант 2. Принятие проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере процесса банкротства».** | **Вариант 3.**  **Принятие проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О банкротстве (несостоятельности)».** |
| Улучшатся ли показатели по финансовым затратам? | нет | да | да |
| Улучшатся ли показатели по коэффициенту возврата долга в процессе банкротства? | нет | да | да |
| Увеличится ли роль и права кредиторов при реализации процедур процесса банкротства? | нет | да | нет |
| Повысится ли деловая репутация страны, инвестиционная привлекательность и уровень Кыргызстана в международном рейтинге «Ведение бизнеса» по индикатору «Разрешение неплатежеспособности»? | да | да | нет |
| Итоговый результат | 1 | 4 | 2 |

**Основные аргументы предпочтительного варианта.**

**1. Вариант регулирования «оставить все как есть».**

Данный вариант не будет способствовать решению указанных проблем. При данном варианте «оставить все как есть» растет риск увеличение негативных последствий от нерешенных проблем, как во временном аспекте, так и в финансовом. Тем самым осложняя бизнес среду для кредиторов и должников. Индекс «Разрешение неплатежеспособности» международного рейтинга «Ведение бизнеса» в части эффективности нормативно – правовой базы останется без изменений, что негативно отразится на занимаемой Кыргызской Республикой позиции в данном рейтинге.

**2. Вариант регулирования «Принятие проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере процесса банкротства».**

Данный вариант получил наибольшее количество баллов. При данном варианте регулирования обеспечивается решение всех поставленных проблем.

Кредитор получит возможность выдвигать предпочитаемую кандидатуру на должность администратора, участвовать в решении продажи активов должника. Вовлеченность кредиторов в процесс банкротства увеличится, вырастет уровень удовлетворенности от завершения процедур банкротства.

При данном варианте регулирования возможно появления дополнительных издержек из-за необходимости привлекать более квалифицированных специальных администраторов. Остальные предлагаемые законопроектом нормы не вызовут увеличения издержек при проведении процедуры банкротства.

В конечном счете, это позволило бы повысить инвестиционную привлекательность страны для внутренних и зарубежных инвесторов.

**3. Вариант проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О банкротстве (несостоятельности)»**

При данном развитии государственного регулирования положительный эффект нивелируется в сравнении с действующим законодательством, ухудшая их положение. В отличие от предыдущего варианта регулирования не в полной мере охватывает цель не достигая совершенствования сферы банкротства, так как затрагивает только профильный закон.

Проектом предусматривается внесение поправок в закон «О банкротстве (несостоятельности)» в части сокращении временных и финансовых затрат на процесс банкротства за счет ликвидации уполномоченного органа по делам банкротства, исключая их участие в процедуре банкротства должника, тем самым сокращая временные затраты на излишние процедуры объявления о собрании, собрание комитета кредиторов и т.д. Оставив реализацию процедур банкротства судебным органам и профессионалам – администраторам. Что предположительно благоприятно отразится на сроках завершения банкротства, коэффициенте возвратности долга кредиторам, но практическая реализация по предварительному анализу показывает, что действующая судебная система не позволит реализовать его с наилучшим эффектом.

**Выбор варианта регулирования для реализации.**

На основании вышеизложенного, рабочая группа по АРВ считает целесообразным реализовать вариант 2 Принятие проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере процесса банкротства».

**5. Приложения.**

Приказ Министерства экономики Кыргызской Республики «Об утверждении состава Рабочей группы по анализу регулятивного воздействия для устранения коррупционных рисков и повышения роли кредиторов в процессе банкротства» от 27 августа 2018 года № 100.