

УДК 347.736.3(575.2)

**ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ БАНКРОТСТВА
(НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ) В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

А.К. Хашимова

Проведен правовой анализ становления системы государственного управления в сфере банкротства, определен ряд характерных особенностей его развития.

Ключевые слова: банкротство; государственный орган по делам банкротства; кредитор; комитет кредиторов; очередность погашения долгов банкрота; обязательные платежи.

**LEGAL ANALYSIS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF GOVERNMENT
SYSTEM IN BANKRUPTCY (INSOLVENCY) IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

A.K. Hashimova

In this paper, the author conducted a legal analysis of the formation of public administration in the field of bankruptcy, as well as a number of characteristics of its development.

Key words: bankruptcy; a state body for bankruptcy; creditor; creditor committee; the order of payment of debts of a bankrupt; compulsory payments.

Изучая проблемы становления института банкротства в Кыргызстане, нельзя обойти вниманием вопрос участия государственных органов в проведении политики финансового оздоровления и обеспечения процедур банкротства предприятий. Государственная политика, касающаяся вопросов банкротства (несостоятельности) и финансового оздоровления предприятий, реализуется на основе Гражданского кодекса Кыргызской Республики и законодательства о банкротстве (несостоятельности) и согласно Закону о банкротстве 1997 г. государственным органом по делам о банкротстве, которым до вступления в силу Постановления Правительства КР от 20 февраля 2012 г. “О вопросах Министерства экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики” считался Департамент по делам банкротства при Министерстве государственного имущества.

Сегодня, согласно статье 17 Закона КР О банкротстве, проведение государственной политики по предупреждению банкротства, а также обеспечение условий реализации процесса банкротства осуществляет государственный орган по делам банкротства, которым в соответствии с Постановлением Правительства КР от 20 февраля 2012 г. “О вопросах Министерства экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики”

стал Департамент по делам банкротства при вышеуказанном органе [1].

Департамент по делам банкротства при Министерстве экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики – орган исполнительной власти, осуществляющий исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и организационные функции, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики по банкротству (несостоятельности).

Кроме того, в соответствии со статьей 17 Закона КР о банкротстве государственный орган по делам банкротства проводит единую государственную политику по предупреждению банкротства на территории Кыргызской Республики, а также обеспечивает условия реализации процесса банкротства в соответствии с вышеназванным законом.

Система государственного управления в сфере банкротства (несостоятельности) в Кыргызстане начала формироваться в начале 90-х гг., а точнее тогда, когда был принят первый Закон КР о банкротстве 1994 г. В начале 90-х гг. экономика Кыргызской Республики была представлена преимущественно государственными предприятиями. Именно поэтому в Законе 1994 г. должное внимание уделено возможности финансового оздоровления должника за счет бюджетного финансирования, са-

национных процедур. Такая же практика сложилась в Российской Федерации и многих постсоветских государствах. Так, А.Л. Кузенков пишет: “Некоторые сторонники радикального реформирования экономики увидели в законопроекте возможный инструмент давления на государственные предприятия с целью ускорения их приватизации. Они попытались включить в текст закона нормы, существенно ужесточающие для государственных предприятий процедуру банкротства, настаивая на создании для этого специального государственного органа. Но попытка не удалась” [2, с. 111]. Это цитата касается проекта Закона о несостоятельности РФ, в то же время на территории Кыргызстана ситуация складывалась аналогичным образом, а в некоторых случаях наблюдалась даже прямо противоположная ситуация, как, например, случай с “Азия Универсал банком”, в котором после апрельской революции 2010 г. был введен режим консервации, затем Президентом переходного периода Р. Отунбаевой был подписан декрет о национализации данного объекта [3].

Упомянутые нами идеи отчасти были реализованы иным способом – созданием в 1994 г. Управления по реорганизации и ликвидации предприятий при Фонде госимущества Кыргызской Республики, которому в соответствии с Положением Правительства КР об управлении по реорганизации и ликвидации предприятий было дано право возбуждать в отношении государственных предприятий, а также предприятий и организаций, в капитале которых доля (вклад) Кыргызской Республики составляет более 25 %.

Каковы же были мотивы для принятия решения о создании такого органа? Ранее не наблюдалось никаких различий в полномочиях, которыми обладали в процедурах банкротства, с одной стороны, кредиторы по обязательствам должника, имеющим гражданско-правовую природу, а с другой – государство как суверен, требующий от должника выполнения его обязанностей, вытекающих из налоговых и иных публично-правовых отношений. Предполагалось, что в процедурах банкротства государство должно действовать по тем же правилам, что и коммерческие кредиторы, а предмета для осуществления государством каких-либо регулирующих функций в делах о банкротстве не существует. Однако реально происходящие процессы реформирования кыргызской экономики доказали очевидную ущербность такого подхода.

Во-первых, коммерческие кредиторы не были готовы применять процедуры банкротства к несостоятельным должникам для реализации своих интересов. Монополизированная структура кыргызской экономики, доставшаяся в наследство от социалистического периода, ставила любого кредитора, которому должник отказывался платить за постав-

ленную продукцию, перед вопросом: если сегодня обанкротить должника, то кому завтра поставлять свою продукцию? В результате число арбитражных процессов по делам о банкротстве в 1994–1997 гг. было ничтожно мало, что никак не соответствовало реальным потребностям отечественной экономики. В то же время стали все более отчетливо проявляться “уродливые” явления, когда недобросовестные организации, чувствуя свою полную безнаказанность намеренно отказывались от оплаты поставленной им продукции. Крупнейшие из таких организаций стали теми точками, от которых по всему народному хозяйству пошли волны неплатежей (в качестве примера можно привести дела о банкротстве Ошского насосного завода, Беловодского паточного завода, Бишкекского ликероводочного завода, Шампанвинкомбината).

Во-вторых, стало очевидным, что полномасштабная реализация процедур банкротства, соответствующая фактическому состоянию платежеспособности отечественных предприятий, повлечет столь масштабные негативные социальные последствия, что у государства может просто не оказаться необходимых ресурсов для решения возникающих в связи с этим проблем. К тому же своевременное выявление комплекса мер, направленных на предотвращение их реального банкротства, может привести к существенно меньшим последствиям как в социальном, так и в экономическом аспектах.

В-третьих, стало очевидным, что государство может самоустраниться от процессов банкротства и связанных с ними проблем, поскольку их последствия неизбежно в той или иной мере затрагивают государственные интересы и влияют на политическую и экономическую стабильность государства. Следовательно, государство должно как сохранять в своих руках определенные возможности регулирования и контроля этих процессов, так и обладать необходимыми ресурсами и организационными возможностями их обеспечения.

Проводимая в Кыргызстане административная реформа не могла не затронуть такую важную для экономики область, как банкротство. Одна из основных концепций реформирования системы органов исполнительной власти – разделение исполняемых ими нормотворческих, контрольно-надзорных и организационно-хозяйственных функций.

Система органов государственного управления в сфере финансового оздоровления и банкротства выглядит следующим образом. *Правительство Кыргызской Республики* устанавливает порядок подачи уполномоченным органом заявлений о признании должника банкротом, требований об уплате обязательных платежей и требований Кыргызской Республики по денежным обязательствам; осуществляет координацию деятельности предста-

вителей органов исполнительной власти как кредиторов по денежным обязательствам и обязательным платежам; устанавливает порядок проведения учета и анализа платежеспособности стратегических организаций.

Надзорный орган – *Департамент по делам банкротства* при Министерстве экономики и антимонопольной политики – занимается подготовкой администраторов, устанавливает правила проведения и сдачи теоретического экзамена, осуществляет лицензирование администраторов на право ведения деятельности администратора; ведет единый реестр администраторов, осуществляющих процедуры банкротства; назначает администратора, если процесс банкротства осуществляется в судебном порядке; наделен правом инициирования процесса банкротства, также занимается иной деятельностью, установленной законодательством о банкротстве, в рамках осуществления процесса банкротства.

С 1994 по 2012 г. система органов исполнительной власти неоднократно реформировалась. В ряде случаев изменения отдельных структурных подразделений этой системы можно считать неоправданными, поскольку они не были вызваны объективной необходимостью. При этом отсутствовало организационно-правовое обоснование образования, слияния, разделения органов исполнительной власти. Кроме того, игнорировались интересы и задачи государственной политики в той или иной сфере управления как системообразующего фактора, определяющего функциональное назначение того или иного органа управления.

Система государственных органов исполнительной власти представляет собой организованную на основе единых принципов, общих задач и целей совокупность государственных органов, возглавляемых Правительством Кыргызской Республики и наделенных государственно-властными полномочиями по осуществлению государственного управления.

Термин “государственное управление” распространен в отечественной и зарубежной научной литературе, а также в законодательстве многих стран. Более семидесяти лет он широко употреблялся в нашей стране, предоставляя тем самым конституционные и законодательные основания для выделения данного вида государственной деятельности.

Конституция КР от 5 мая 1993 г., в том числе и в новой редакции от 27 июня 2010 г. [4, ст. 83], отказалась от этого термина, закрепив вместо него новый – “исполнительная власть”. Так, статьей 83 Конституции КР установлено, что исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляют Правительство, подчиненные ему

министерства, государственные комитеты, административные ведомства и местные государственные администрации. Означает ли это, что такой правовой институт, как государственное управление, больше не существует или имеет место исключительно терминологическая реформация? Для разрешения данного вопроса необходимо, в первую очередь, обратиться к уяснению природы понятия “государственное управление”, его значения и способов законодательного закрепления в нормативных актах.

Рассматривая точки зрения авторов по поводу понятия государственного управления, мы можем выделить три основные позиции. Представители первой рассматривают государственное управление как деятельность органов исполнительной власти. Следует выделить таких авторов, как А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов и др. Указанные авторы определяют государственное управление как исполнительно-распорядительную-деятельность обособленной системы органов исполнительной власти. Эти органы наделаются юридически властными полномочиями, оперативной самостоятельностью в пределах своей компетенции и осуществляют повседневное и непосредственное руководство хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством [5, с. 7–12].

Аналогичную позицию занимает С.С. Студеникин, полагая, что государственное управление – это исполнительно-распорядительная деятельность, имеющая творческий, организационный характер и направленная на практическое осуществление функций государства [6, с. 7]. Н.А. Волков указывает, что это – деятельность органов государственного управления, которые представляют собой часть государственного аппарата, наделены соответствующей компетенцией и осуществляют особую группу функций [7, с. 71]. Упомянутые авторы рассматривают государственное управление в широком смысле в качестве деятельности государственной власти по упорядочению общественных отношений.

Таким образом, система государственного управления в области банкротства (несостоятельности) в Кыргызской Республике за период развития с 1994 г. выглядит следующим образом. 28 мая 1994 г. в соответствии с Постановлением Правительства КР было создано Управление по реорганизации и ликвидации предприятий при Фонде госимущества КР (далее – УРЛП).

Методическое обеспечение деятельности УРЛП при Фонде госимущества КР разрабатывалось весьма поспешно и поэтому имело множество экономически необоснованных положений, часто противоречащих позициям основных законов

страны. Соответственно многие решения УРЛП при Фонде госимущества КР оспаривались в судах, несостоятельные положения нормативных документов подвергались массивной критике, а предприятия, вынужденные составлять по недоработанной методике бизнес-планы, испытывали серьезные затруднения в реализации предписанных экономических расчетов.

В заслугу УРЛП при Фонде госимущества КР иногда ставят низкий процент решений о ликвидации признанных неплатежеспособными предприятий, а также осязаемое психологическое воздействие на руководство, заставляющее быстро, как правило, до суда, восстанавливать удовлетворительную структуру баланса. На взгляд отдельных авторов, с которыми можно согласиться, в этом не было заслуги данного ведомства, так как быстрое восстановление платежеспособности – не достижение государственного органа по делам банкротства, а естественная реакция предприятий на внешнее давление без реального улучшения их финансового положения. УРЛП при Фонде госимущества КР отличалось низкой эффективностью внесудебных процедур банкротства и ориентировалось в основном на судебные процедуры, комплексных мер финансового оздоровления предприятий не предпринималось.

Более поздние указы и постановления Правительства КР (например, Постановление Правительства КР от 7 ноября 1996 г. № 529) уточнили отдельные аспекты деятельности данного учреждения. Именно на уровне таких нормативных актов определялись принципы и методология его работы. Позднее в соответствии с постановлением Правительства КР от 23 марта 2001 г. № 120 Фонд госимущества был преобразован в Государственный комитет по управлению государственным имуществом и привлечению прямых инвестиций, а постановлением от 29 октября 2009 г. № 668 Государственный комитет был преобразован в Министерство государственного имущества Кыргызской Республики, соответственно этим же положением был создан Департамент по делам банкротства при Министерстве государственного имущества.

В декабре 2011 г. на территории Кыргызской Республики реализуется реформа исполнительной власти, которой в том числе и подвергается Департамент по делам банкротства. В соответствии с постановлением Жогорку Кенеша КР “О структуре Правительства Кыргызской Республики” от 23 декабря 2011 г. [8] и Постановлением Правительства КР “Об организационных мерах в связи с утверждением новой структуры Правительства Кыргызской Республики” от 30 декабря 2011 г. [9]. Правительством КР 20 февраля 2012 г. было принято Поста-

новление “О вопросах Министерства экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики” [1], согласно которому правопреемником Министерства государственного имущества КР, в части функций политики управления государственным имуществом, стало Министерство экономики и антимонопольной политики, в том числе Департамент по делам банкротства перешел в ведение данного органа. Основной задачей вновь созданного органа стала разработка комплекса мер, направленных на эффективную реализацию законодательства о банкротстве (несостоятельности), а также на предотвращение негативных последствий банкротств предприятий и организаций.

Таким образом, исследование в целом системы органов исполнительной власти показало, что в состав субъектов, участвующих в процедурах финансового оздоровления и банкротства, включены следующие органы: Правительство КР, Департамент по делам банкротства при Министерстве экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики.

Литература

1. Постановление Правительства КР “О вопросах Министерства экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики” от 20 февраля 2012 г. № 117 // Эркин Тоо. 2012. № 16 (23 февр.).
2. Кузенков А.Л. Развитие института банкротства в России / А.Л. Кузенков // Проблемы прогнозирования. 1998. № 1.
3. Петров А. АУБ законсервировали а потом национализировали / А. Петров // Дело № ... 2010. 9 июня.
4. Конституция КР, принятая референдумом (всеобщим голосованием) 27 июня 2010 г. // Эркин Тоо. 2010. № 61 (6 июля).
5. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М.: Зерцало, 1997.
6. Студеникин С.С. Советская административно-правовая норма и ее применение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С.С. Студеникин. М., 1949.
7. Волков Н.А. Органы советского государственного управления в современный период / Н.А. Волков. Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 1962.
8. Постановление ЖК КР “О структуре Правительства Кыргызской Республики” от 23 декабря 2011 г. № 1452-V // Эркин Тоо. 2011. № 110 (24 дек.).
9. Постановление Правительства КР “Об организационных мерах в связи с утверждением новой структуры Правительства Кыргызской Республики” от 30 декабря 2011 г. № 762 // Эркин Тоо. 2012. № 1 (10 янв.).