



АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ул. Ильинка, д. 8/4, г. Москва, 103132
Тел. (495) 606-50-70, факс (495) 606-54-60

«20» февраля 2021 г.
№ 16-1946

На № 906п-П14 от 03.02.2021

Заместителю Руководителя
Аппарата Правительства
Российской Федерации

И.В.ТРУНИНУ

Уважаемый Илья Вячеславович!

В Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации рассмотрен доработанный проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – законопроект).

Законопроектом предусматриваются комплексные изменения в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" (далее – Закон о банкротстве), в том числе в части применяемых в деле о банкротстве процедур, порядка выбора арбитражных управляющих, системы саморегулирования в этой сфере, порядка проведения торгов и другие.

Законопроект разработан во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации по вопросу совершенствования института банкротства от 5 декабря 2019 г. № Пр-2485 (далее – перечень поручений). Вместе с тем отдельные положения законопроекта не соответствуют перечню поручений.

Кроме того, ряд положений законопроекта вступает в противоречие с результатами совещания Президента Российской Федерации с членами Правительства Российской Федерации 10 февраля 2021 г. (стенограмма от 10 февраля 2021 г. № Ст-27), в том числе с тезисами доклада Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Белоусова А.Р. (далее – доклад).



2 100067 08172 6

По законопроекту сохраняет актуальность значительное число ранее высказанных Управлением концептуальных замечаний правового характера, а по его новым положениям имеются новые концептуальные замечания. В частности, по законопроекту имеются следующие концептуальные замечания.

1. В законопроекте предлагается установить годичный переходный период, в течение которого в ходе процедуры наблюдения или конкурсного производства на основании ходатайства собрания кредиторов могут вводиться процедуры финансового оздоровления либо внешнего управления в соответствии с ранее действовавшей редакцией Закона о банкротстве (пункт 21 статьи 14 законопроекта). При этом процедура наблюдения исключается (новая редакция главы IV Закона о банкротстве).

Ранее Управлением отмечалась необходимость сохранить возможность вводить вместо новой процедуры реструктуризации процедуры финансового оздоровления и внешнего управления в течение по крайней мере двухлетнего переходного периода.

Необходимость предусмотреть срок не менее двух лет (а не одного года) в качестве переходного периода объясняется установленными максимальными сроками новой процедуры реструктуризации, включая следующие сроки:

15 календарных дней – подача уведомления о намерении обратиться в суд с заявлением о введении реструктуризации долгов (пункт 2¹ статьи 7 Закона о банкротстве в редакции законопроекта);

1^{3/4} месяца (35 рабочих дней) – возбуждение производства по делу о банкротстве, проведение судебного заседания о проверке обоснованности заявления о введении реструктуризации долгов и утверждение антикризисного управляющего (статьи 42, 45 Закона о банкротстве в редакции законопроекта);

4 месяца с даты введения реструктуризации долгов – предложение плана реструктуризации для утверждения собранием кредиторов (пункт 2 статьи 70 Закона о банкротстве в новой редакции);

3 месяца с даты истечения срока на утверждение плана реструктуризации долгов – обращение антикризисного управляющего с ходатайством о прекращении производства по делу о банкротстве либо о признании должника банкротом (пункт 2 статьи 72 Закона о банкротстве в новой редакции);

1^{1/4} месяца (40 календарных дней) со дня проведения общего собрания кредиторов по рассмотрению плана реструктуризации долгов – рассмотрение плана реструктуризации долгов (пункты 1 и 2 статьи 73 Закона о банкротстве в редакции законопроекта);

28 дней – срок на обжалование определения арбитражного суда об утверждении плана реструктуризации (без учета возможности его восстановления по уважительным причинам) и вынесение решения (статья 61 Закона о банкротстве).

Таким образом, судебные акты, вынесенные по результатам применения новой процедуры, смогут появиться в достаточном количестве лишь к завершению первого года после введения в действие новой процедуры.

В результате предлагаемый в законопроекте срок переходного периода, по истечении которого применение новой процедуры реструктуризации вместо трех действующих станет безальтернативным, явным образом недостаточен для появления судебной практики, ее анализа и, при необходимости, прохождения всех необходимых законотворческих процедур в целях корректировки новых положений законопроекта. Кроме того, однолетний переходный период в принципе недостаточно для апробирования на практике норм о досрочном окончании и прекращении реструктуризации долгов и других положений законопроекта.

Более того, эта предлагаемая в законопроекте переходная норма является даже неисполнимой, поскольку процедуры финансового оздоровления и внешнего управления предлагается вводить в том числе в ходе наблюдения. Однако возможность введения этой процедуры исключается со дня вступления в силу положений законопроекта.

С учетом изложенного переходные положения, предложенные в законопроекте, приведут к серьезным негативным последствиям на практике. Представленная редакция законопроекта, которая готовилась Правительством Российской Федерации больше года, характеризуется низким уровнем юридической подготовки, изобилует внутренними противоречиями, содержание многих положений в принципе невозможно уяснить, а большая часть сутевых положений планируется перевести на подзаконный уровень. При таких обстоятельствах рассчитывать на то, что законопроект будет существенно переработан ко второму чтению в Государственной Думе не приходится.

Обращаем внимание, что в прилагаемых к законопроекту материалах приложен перечень подзаконных актов со сроками их подготовки. В этих материалах указано, что к разработке планируется 35 актов, однако согласно представленной редакции законопроекта их, вероятно, будет больше. Кроме того, весьма оптимистичные сроки принятия этих актов (от трех до шести месяцев с момента официального опубликования) представляются сомнительными. Особенно, учитывая то, что во многих случаях это будут акты, с весьма содержательными нормами, которые переведены на уровень подзаконных актов лишь потому, что их не смогли или не успели подготовить в рамках работы над законопроектом (например, в законопроекте, нет норм о начислении баллов арбитражным управляющим, хотя это ключевые положения, от которых зависит вся система выбора арбитражных управляющих). Касательно оптимистичности установленных сроков принятия подзаконных актов стоит лишь напомнить, что постановление Правительства Российской Федерации о выплате капитализированных повременных платежей было издано в июле 2019 года, то есть спустя почти 17 лет с даты принятия Закона о банкротстве.

В связи с этим переходные положения, содержащиеся в законопроекте, предполагающие отсрочку вступления законопроекта в силу на год категорически не поддерживаются.

Следует предусмотреть такие переходные положения, которые предусматривали бы не только отсрочку вступления в силу на один год, но и право кредиторов или должника подавать заявления (инициировать новые банкротства) и проводить их до конца по старой редакции закона в течение двух лет после вступления новой редакции закона в силу.

Наряду с этим следует предусмотреть традиционные для Закона о банкротстве переходные нормы о том, что продолжать и завершать все банкротства, инициированные до вступления новой редакции закона в силу необходимо по старым правилам.

2. Вопреки ранее высказанным замечаниям Управления в новых статьях 44¹, 44² и статье 45 Закона о банкротстве по-прежнему не урегулирована система начисления баллов арбитражных управляющих. Кроме того, сфера применения случайного выбора арбитражных управляющих ограничена в законопроекте лишь крайне маловероятной ситуацией, в которой после трех раундов процедуры выбора СРО, ни одно СРО не представило кандидатуру арбитражного

управляющего. При этом СРО наделяются законопроектом полномочиями самостоятельно на основе субъективного усмотрения выбирать подлежащего назначению в конкретную процедуру арбитражного управляющего.

Вместе с тем подпунктом "а" пункта 1 перечня поручений предусмотрено повышение гарантий независимости и эффективности деятельности арбитражных управляющих, в том числе с возможностью их балльного оценивания и ранжирования на основе объективных показателей, а также с использованием механизма случайного (автоматического) выбора арбитражных управляющих.

Аналогично, в докладе прямо указывается, что расчет баллов будет осуществляться "с учетом таких параметров, как, например, утверждение плана реструктуризации, процента погашения требований кредиторов, продолжительности процедуры банкротства, процента повышения цены продажи и конкурсной массы на торгах и других". Также указывается, что выбор СРО и арбитражного управляющего предполагается осуществлять двухэтапно: "сначала СРО на основе заявления ее балльной оценки, а потом управляющего из членов СРО на основе суммы его баллов".

Таким образом, из перечня поручений и доклада следует, что ключевым критерием выбора СРО и арбитражного управляющего должно быть количество баллов, определенное на основе конкретных объективных показателей. При этом выбор СРО и арбитражных управляющих должен быть случайным, что исключает возможность самостоятельного выбора СРО количества баллов, которое заявляется ею при предложении кандидатуры арбитражного управляющего (в противном случае, происходят торги между СРО, а не случайный выбор между ними на основании объективных показателей, выраженных в количестве баллов). Однако указанные выше положения в законопроекте по-прежнему не содержатся, что не согласуется с перечнем поручений, тезисами доклада и ранее высказанным замечанием Управления.

Вновь обращаем внимание, что система расходования баллов за каждый факт участия арбитражного управляющего в процедуре не предполагает "ранжирования на основе объективных показателей", как это предусмотрено перечнем поручений. Наоборот, единственным последствием введения такой системы использования баллов является ограничение числа процедур, в которых может поучаствовать

арбитражный управляющий (при этом не учитываются ни показатели эффективности, ни отраслевой опыт арбитражного управляющего).

Одновременно следует учитывать, что механизм случайного выбора арбитражных управляющих должен также предоставлять кредиторам правовые возможности для оценки профессиональной компетенции арбитражного управляющего и его отраслевого опыта таким образом, чтобы их мнение могло бы учтено при выборе арбитражного управляющего.

В свою очередь, предоставление СРО полномочий выбирать кандидатуру арбитражного управляющего при назначении в конкретную процедуру и даже перераспределять баллы между арбитражными управляющими – членами СРО влечет нарушение принципа независимости арбитражных управляющих, что не может быть поддержано, так как прямо противоречит перечню поручений.

Также не учтено в законопроекте и замечание Управления о необходимости введения механизмов контроля со стороны участников дела о банкротстве за присвоением рейтинга и предоставления возможности оспаривания рейтинга в органе по регистрации или суде.

Учитывая изложенное, система расчета баллов арбитражных управляющих подлежит существенной переработке и детальному урегулированию в законопроекте с учетом предписаний перечня поручений, тезисов доклада и высказанных замечаний.

3. В докладе указывается, что в целях максимально быстрой передачи активов в хозяйственный оборот и сокращения сроков убыточной деятельности ограничивается срок проведения конкурсного производства до одного года с возможностью один раз пролонгировать его на шесть месяцев.

Однако в законопроекте соответствующих положений не содержится, что требует корректировки.

4. В соответствии с пунктом 2 статьи 28 Закона о банкротстве и пунктом 2 статьи 7¹ Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" регулирующий орган наделяется полномочиями оператора Единого федерального реестра сведений о банкротстве и Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц.

Вместе с тем в соответствии с докладом в законопроекте должны быть предусмотрены положения о том, что "развитие

соответствующего информационного ресурса может осуществляться в рамках государственно-частного партнерства". Однако указанные положения в законопроекте отсутствуют, что не поддерживается Управлением Президента Российской Федерации по общественным проектам.

В целях реализации указанного в докладе механизма Управлением Президента Российской Федерации по общественным проектам представлены предложения по распределению функций между оператором и частным партнером (представлена редакция соответствующих норм, поддерживаемая Управлением), которые следует учесть в законопроекте до его внесения в Государственную Думу.

Помимо этого, следует отметить, что финансово-экономическое обоснование помимо прочего не содержит информации, за счет каких источников будут покрываться расходы на переход функций оператора Единого федерального реестра сведений о банкротстве и Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц к Минэкономразвития России. Очевидно, что для этого потребуется бюджетное финансирование. А в том случае, если передача этих функций фактически не предполагается необходимо уточнить для каких целей в законопроекте указано, что функции оператора передаются Минэкономразвития России, раз фактически переданы они не будут.

5. Новой статьей 168¹ Закона о банкротстве предлагается допустить возложение функций арбитражного управляющего в отношении стратегических предприятий и организаций на корпоративных управляющих – специализированные учреждения, созданные государственными корпорациями "Ростех", "Росатом" и "Роскосмос", Промсвязьбанком, единым институтом развития в жилищной сфере. Такие функции также могут осуществляться в отношении организаций оборонно-промышленного комплекса, не относящихся к стратегическим предприятиям и организациям, а равно могут осуществляться иными лицами, определенными законом или Правительством Российской Федерации, в отношении должников, определенных Правительством Российской Федерации. Помимо этого законопроектом предусматривается, что государственная корпорация развития ВЭБ.РФ или созданное ею специализированное учреждение могут быть наделены функциями арбитражного управляющего в отношении должников,

соответствующих критериям, определенным Правительством Российской Федерации.

Данные положения также не соответствуют концепции, изложенной в докладе.

Так, в соответствии с докладом специализированные учреждения, созданные государственными корпорациями "Ростех", "Росатом" и "Роскосмос" и Промсвязьбанком, наделяются функциями арбитражного управляющего только в отношении стратегических предприятий и организаций, в отношении которых решения могут приниматься соответствующей правительственной комиссией (а не любых организаций оборонно-промышленного комплекса). Единый институт развития в жилищной сфере должен быть наделен указанными полномочиями только в отношении застройщиков, а ВЭБ.РФ – только "по отдельным проектам, прежде всего спецпроектам, по отдельным решениям Правительства Российской Федерации". Наделение иных лиц функциями арбитражного управляющего и иных категорий должников в соответствии с докладом не предполагалось.

Таким образом, в соответствующей части законопроект подлежит приведению в соответствие с докладом до его внесения в Государственную Думу.

Кроме того, в законопроекте до его внесения в Государственную Думу следует закрепить требования к специализированным организациям, осуществляющим функции арбитражного управляющего, в том числе в части исключения конфликта интересов, квалификации сотрудников, которые непосредственно участвуют в осуществлении функций арбитражного управляющего и гарантий имущественной ответственности таких организаций и их сотрудников за убытки, причиненные должнику и его кредиторам.

6. В законопроекте по-прежнему предлагается создание следующих новых информационных систем:

реестр арбитражных управляющих (далее – Регистр), который ведется органом по регистрации и содержит сведения об арбитражных управляющих, в том числе сведения об их баллах и баллах СРО (статьи 20³⁻¹ и 44¹ Закона о банкротстве в редакции законопроекта);

электронные системы учета требований по текущим платежам и учета реестровых требований кредиторов (ЭСУТ) на базе сайтов

арбитражных судов (пункт 5 статьи 5 и статья 16 Закона о банкротстве в редакции законопроекта);

государственная информационная система раскрытия информации о формировании и реализации конкурсной массы в сфере банкротства ("маркетплейс"), в которой ведется учет информации об имуществе должника и производятся торги (оператор системы определяется Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 4 статьи 92 Закона о банкротстве в редакции законопроекта).

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к законопроекту создание указанных информационных систем не потребует расходов средств федерального бюджета.

В отношении Регистра указывается, что его создание и эксплуатация будет профинансирована за счет Ведомственной программы цифровой трансформации Федеральной налоговой службы и государственной программой Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков". Указанная программа утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2020 г.). При этом в программе не предусмотрены расходы на создание и эксплуатацию Регистра, что предполагает необходимость отразить в финансово-экономическом обосновании к законопроекту объем расходов, которые предполагается сократить в целях высвобождения средств для реализации законопроекта.

Аналогично, применительно к ЭСУТ требуется указать, за счет каких средств будет осуществляться доработка программного обеспечения арбитражных судов, а применительно к "маркетплейсу" привести расчеты и обоснования вывода о возможности его функционирования на основании принципов самокупаемости.

Сходные замечания в отношении финансово-экономического обоснования к законопроекту высказываются Счетной палатой Российской Федерации (копия письма прилагается). В этой связи финансово-экономическое обоснование к законопроекту требует доработки.

Помимо этого в соответствии с пунктом 53(1) Регламента Правительства Российской Федерации финансово-экономическое обоснование к законопроекту должно содержать описание

экономического эффекта от его реализации, основанное на экономическом и (или) статистическом учете текущей ситуации, прогнозе экономических и иных последствий, оценку влияния (в том числе косвенного) реализации законопроекта на доходы и расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, объем расходов юридических и физических лиц по исполнению решений, содержащихся в законопроекте. Однако указанные положения в финансово-экономическом обосновании к законопроекту в нарушение Регламента Правительства Российской Федерации не содержатся, что требует корректировки.

Ранее Управлением также отмечалась целесообразность использования одного ресурса для доступа ко всей информации о банкротстве. В противном случае имеется риск противоречий в информации на разных ресурсах, которые будут негативно сказываться на гарантиях прав участников дела о банкротстве.

Кроме того, в отдельных положениях законопроекта прямо предусмотрено дублирование (например, сведения Регистра автоматически вносятся в ЕФРСБ в соответствии с пунктом 4 статьи 20³⁻¹). Это означает, что несколько субъектов будет нести издержки на хранение одних и тех же сведений.

7. В соответствии с пунктом 6 статьи 48 Закона о банкротстве суд может самостоятельно без учета мнения кредиторов принять решение о введении реструктуризации (несмотря на то, что заявление подавалось о признании должника банкротом, а не о реструктуризации). Такое решение принимается и в том случае, если из представленных доказательств не следует, возможно ли восстановление платежеспособности должника.

Право суда ввести процедуру реструктуризации без учета мнения кредиторов не только возлагает на него несвойственные функции по экономической экспертизе, но и влечет избыточное затягивание процедуры банкротства, что не может быть поддержано. Как представляется, предложенный в законопроекте подход во многом лишен практического смысла, поскольку в том случае, если кредиторы не рассматривают возможность реструктуризации задолженности, они в любом случае откажутся от утверждения плана реструктуризации долгов. Аналогичные замечания являются актуальными и в отношении положений законопроекта, предоставляющих арбитражному суду право по собственной

инициативе назначить "экспертизу возможности восстановления платежеспособности должника".

8. Новой редакцией пункта 5 статьи 18¹ Закона о банкротстве предусматривается прекращение залоговых прав залогового кредитора в случае, если он не воспользовался правом оставить за собой предмет залога в течение месяца со дня объявления повторных (вторых) торгов несостоявшимися.

Данное положение нивелирует правовое значение преимущественных прав залогодержателя, что вступает в противоречие с пунктом 1 статьи 334 Гражданского кодекса Российской Федерации, которым не допускается ни принудительное прекращение права на преимущественное удовлетворение требований залогодержателя, ни ограничение права залогодержателя на оставление предмета залога за собой. Кроме того, Управлением ранее указывалось на противоречие данного положения пунктам 1 и 4¹ статьи 138 Закона о банкротстве в действующей редакции и в редакции законопроекта.

Таким образом, рассматриваемое положение подлежит исключению из законопроекта.

Подпунктом 7 пункта 2 статьи 20 Закона о банкротстве арбитражному управляющему запрещается осуществлять деятельность, если СРО, в которой он раньше состоял, два и менее лет назад была исключена из реестра СРО.

В результате, хотя арбитражный управляющий не несет ответственности за допущенные СРО нарушения, для него фактически устанавливается запрет на осуществление профессиональных обязанностей, что не может быть поддержано.

9. Помимо изложенных выше замечаний в законопроекте не учтено значительное число замечаний Управления, представленных письмом от 26 октября 2020 г. № А6-11478.

В частности, в законопроекте не учтены в том числе следующие замечания:

о несоответствии принципам Закона о банкротстве предоставления текущим кредиторам права голосования на ряду вопросов собрания кредиторов (пункты 1 и 5 статьи 12 Закона о банкротстве в редакции законопроекта);

о неопределенности критериев голосования заинтересованного кредитора – кредитной организации на собрании кредиторов (пункт 1 статьи 12 Закона о банкротстве в редакции законопроекта);

о необходимости мотивировать решение СРО об отказе в приеме в члены СРО (пункт 10 статьи 20 Закона о банкротстве в редакции законопроекта);

о высоких рисках ликвидации СРО вследствие приоритетного возложения на СРО неограниченной ответственности по долгам арбитражного управляющего (пункт 11 статьи 25¹ Закона о банкротстве в редакции законопроекта);

о чрезмерном снижении минимального числа арбитражных управляющих - членов СРО (пункт 2 статьи 21 Закона о банкротстве в редакции законопроекта);

о чрезмерном сокращении полномочий национального объединения СРО, которое не соотносится с частью 4 статьи 24 Федерального закона "О саморегулируемых организациях";

о несогласованности пунктов 11 и 23 статьи 45 Закона о банкротстве в редакции законопроекта;

об избыточности требования для малообеспеченных граждан о внесении кредитором в депозит арбитражного суда денежных средств в размере ста тысяч рублей при подаче заявления о банкротстве (пункт 1 статьи 40 Закона о банкротстве в редакции законопроекта);

о необходимости дополнения законопроекта механизмами, обеспечивающими исполнимость срочных временных мер, направленных на обеспечение сохранности имущества должника, а также ограничений на их применение, обеспечивающих баланс интересов кредиторов и должника (пункт 6 статьи 46 Закона о банкротстве в редакции законопроекта).

В представленной редакции законопроекта не учтен ряд других замечаний Управления. Кроме того, по законопроекту имеются иные концептуальные замечания правового характера.

По законопроекту представлены замечания помощника Президента Российской Федерации Орешкина М.С., Управления Президента Российской Федерации по общественным проектам, Счетной палаты Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Банка ГПБ (ПАО), АО "Интерфакс", Государственной корпорации развития "ВЭБ.РФ", государственной корпорации Агентство по страхованию вкладов (копии прилагаются).

Кроме того, замечания на законопроект в инициативном порядке представили Ассоциация юристов в сфере ликвидации и банкротства, Национальный Совет "Совет по профессиональной деятельности в

электронных торгах", саморегулируемая организация Ассоциация Операторов Электронных Площадок "Профессионалы электронного рынка" и саморегулируемая организация "Союз Торговых Электронных Площадок" (копии писем прилагаются).

Учитывая изложенное, законопроект требует доработки в соответствии с изложенными замечаниями до его внесения в Государственную Думу.

Приложение: документы, передаваемые в электронном виде: № А78-244 от 05.02.2021 на 11 л.; № 7904 от 05.02.2021 на 24 л.; № 8481 от 08.02.2021 на 14 л.; № А4-1814Пом от 09.02.2021 на 5 л.; № 10879 от 16.02.2021 на 3 л.; № 10800 от 16.02.2021 на 5 л. № 11104 от 17.02.2021 на 7 л.; № 11585 от 18.02.2021 на 5 л.; № 11466 от 18.02.2021 на 16 л.; № 11376 от 18.02.2021 на 14 л.; № 11877 от 19.02.2021 на 15 л.

Помощник
Президента Российской Федерации -
начальник Управления



Л.Брычева