



**Адрес местонахождения: 121069, Москва, ул. Поварская, д. 10, стр. 1, этаж 4, помещение 26  
Тел. +7 (985) 54 -77- 999 e-mail: info@nspau.ru**

---

02.04.2020 № 65-п

**В Министерство экономического развития РФ**

123112, г. Москва, Пресненская наб., д. 10, стр. 2

E-mail: mineconom@economy.gov.ru

Droz dovVE@economy.gov.ru

**Отзыв на проект Федерального закона  
«О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)"  
и отдельные законодательные акты Российской Федерации»  
для заключения об оценке регулирующего воздействия**

Министерством экономического развития Российской Федерации 16 марта 2020 года на официальном сайте <https://regulation.gov.ru> размещен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ID проекта 02/04/03-20/00100272).

Проект нормативного правового акта (далее – законопроект) направлен для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия (далее – ОРВ) впервые.

Согласно пунктам 2.1, 2.2 Сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – Сводный отчет) рассматриваемый законопроект отнесен к средней степени регулирующего воздействия.

Информация об ОРВ законопроекта размещена регулирующим органом на интернет портале для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных актов органов власти ([www.regulation.gov.ru](http://www.regulation.gov.ru)), срок проведения публичного обсуждения законопроекта установлен с 16.03.2020 по 03.04.2020.

Пунктом 3.1 Сводного отчета определено, что проблемами, на решение которых направлен проект федерального закона, является низкая эффективность и незначительное число реабилитационных процедур, затягивание процедуры конкурсного производства, проблемы выбора саморегулируемых организаций и арбитражных управляющих в деле о банкротстве, затратность и длительность торгов в сфере банкротства.

В качестве негативных эффектов, возникающих в связи с наличием указанных проблем, обозначены ликвидация значительного числа должников в ходе дела о банкротстве, низкий процент погашения требований кредиторов (пункт 3.2 Сводного отчета).

Согласно пунктам 16 и 17 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. N 1318, (далее – Правила) в целях организации публичного обсуждения разработчик размещает на официальном сайте

проект акта и сводный отчет, проводит публичные консультации. Проведение публичных консультаций начинается одновременно с размещением разработчиком проекта акта и сводного отчета на официальном сайте. Разработчик извещает о начале публичных консультаций органы и организации, указанные в пункте 11 настоящих Правил. Пунктом 11 Правил к таким органам и организациям относятся:

- а) заинтересованные федеральные органы исполнительной власти;
- б) органы и организации, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности (далее - представители предпринимательского сообщества);
- в) общественный совет при разработчике (в случае его наличия);
- г) Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации;
- д) иные организации, которые целесообразно, по мнению разработчика, привлечь к подготовке проекта акта.

По смыслу подпункта 6 пункта 11 Правил разработчик в обязательном порядке проводит публичные консультации с участием органов и организаций, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности.

В пунктах 7.1 и 7.2 Сводного отчета содержится описание группы субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, оценка количества таких субъектов. В представленном отчете указано, что к такой группе относятся арбитражные управляющие, саморегулируемые организации арбитражных управляющих; должники; кредиторы (около 10 000 арбитражных управляющих; 48 саморегулируемых организаций арбитражных управляющих).

Организациями, целью деятельности которых является защита и представление интересов арбитражных управляющих, являются саморегулируемые организации арбитражных управляющих (статьи 21, 22 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»).

Согласно пункту 1 статьи 26.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» саморегулируемые организации арбитражных управляющих вправе создавать объединения саморегулируемых организаций и быть их членами.

Национальный Союз профессионалов антикризисного управления (далее – Союз) на данный момент объединяет в своем составе 22 саморегулируемые организации арбитражных управляющих. Целью деятельности Союза является формирование согласованной позиции арбитражных управляющих по вопросам регулирования осуществляемой ими деятельности, а также для представления и защиты профессиональных интересов таких саморегулируемых организаций и их членов (пункт 1 Устава Союза).

Между тем, ни саморегулируемые организации арбитражных управляющих (далее – СРО), ни Национальный Союз профессионалов антикризисного управления не приглашены Министерством экономического развития Российской Федерации для участия в публичных консультациях.

Кроме того, разработчиком безосновательно не включены в пункты 7.1 и 7.2 Сводного отчета такие субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, как юридические лица и индивидуальные предприниматели, между тем, они являются основными участниками как на стороне кредиторов, так и на стороне должника.

К организациям и институтам, осуществляющим защиту интересов предпринимателей, относятся: Уполномоченные по защите прав предпринимателей (у

Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей имеется официальный общественный представитель по банкротству), Общероссийская общественная организация «Деловая Россия», «Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Российский союз предпринимателей и промышленников и др.

Кроме того, предлагаемым проектом закона также затронуты права кредитных учреждений. Организацией, осуществляющей защиту и представление интересов указанных учреждений, является Ассоциация банков России.

Ни одна из указанных выше организаций защиты прав субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности не приглашена Министерством экономического развития Российской Федерации для участия в публичных консультациях, проведение таких консультаций не назначено, это следует из раздела 19 Сводного отчета.

Согласно пункту 18 Правил срок проведения публичного обсуждения устанавливается разработчиком с учетом степени регулирующего воздействия положений, содержащихся в проекте акта, но не может составлять менее:

- а) 60 календарных дней - для проектов актов, содержащих положения, имеющие высокую степень регулирующего воздействия;
- б) 30 календарных дней - для проектов актов, содержащих положения, имеющие среднюю степень регулирующего воздействия;
- в) 15 календарных дней - для проектов актов, содержащих положения, имеющие низкую степень регулирующего воздействия.

Законопроект отнесен разработчиком к проектам актов средней степени регулирующего воздействия, в связи с чем срок для проведения публичных обсуждений должен составлять не менее 30 календарных дней.

Вместе с тем согласно информации, содержащейся на сайте [www.regulation.gov.ru](http://www.regulation.gov.ru), публичные обсуждения законопроекта проводятся в период с 16.03.2020 по 03.04.2020 в течение 15 рабочих дней (19 календарных дней), что является нарушением Правил.

Кроме того, по своему содержанию законопроект относится к проектам актов высокой степени регулирующего воздействия, для которых срок публичного обсуждения не может составлять менее 60 календарных дней.

Согласно подпункту а) пункта 6 Правил ОРВ проектов актов проводится с учетом степени регулирующего воздействия положений, содержащихся в подготовленном разработчиком проекте акта:

- высокая степень регулирующего воздействия - проект акта содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, а также положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

- средняя степень регулирующего воздействия - проект акта содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, а также положения, приводящие к увеличению ранее предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными

правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В данном случае законопроект содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, а также положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности:

- вводится новая процедура банкротства – реструктуризация долгов;
- вводится новый субъект – антикризисный управляющий;
- вводится деление должников на группы по уровню доходов и активов;
- вводятся требования к саморегулируемым организациям арбитражных управляющих по группам должников, размеру компенсационного фонда;
- вводится реестр арбитражных управляющих и бальная система их рейтингования;
- вводится новый порядок назначения саморегулируемых организаций и арбитражных управляющих (торг за баллы);
- вводится новая система выплаты вознаграждения арбитражным управляющим по суммам, срокам и порядку;
- повышается размер компенсационного фонда, вводятся счета эскроу, исключается предельный размер выплаты по одному случаю, что возлагает дополнительные расходы на арбитражных управляющих по пополнению компенсационного фонда;
- вводится новый регулирующий орган – Экспертный совет;
- вводится новая система торгов;
- вводится право по установлению платы за экзамен для арбитражных управляющих, и т.д.

Помимо этого, в пункте 8 Сводного отчета указано, что новые функции и полномочия у органов государственной власти не возникают, а в пункте 9 Сводного отчета не представлена оценка возможных затрат бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Между тем, реализация законопроекта предполагает:

- создание органа по регистрации – федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление функций по регистрации арбитражных управляющих;
- создание и эксплуатацию государственного реестра арбитражных управляющих;
- создание и эксплуатацию государственного регистра арбитражных управляющих, ведущегося для осуществления процедуры случайного выбора саморегулируемых организаций или арбитражных управляющих;
- организацию и проведение теоретического экзамена по программе подготовки арбитражных управляющих, который должен проводиться уполномоченным Правительством Российской Федерации органом;
- создание (либо наделение дополнительными полномочиями) федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации на проведение проверки наличия признаков преднамеренного или фиктивного банкротства в отношении отдельных категорий должников и проведение проверки обоснованности заключений арбитражного управляющего о наличии или отсутствии признаков преднамеренного и фиктивного банкротства, в порядке и сроки, установленные данным органом;

- создание государственной информационной системе раскрытия информации о формировании и реализации конкурсной массы в сфере банкротства (маркетплейс);
- возложение функций арбитражных управляющих на корпоративных управляющих («Ростех», «Роскосмос», «Росатом» и др.).

Реализация указанных мероприятий повлечет за собой значительное увеличение затрат федерального бюджета Российской Федерации!

Таким образом, по результатам рассмотрения законопроекта и Сводного отчета установлено нарушение процедуры оценки регулирующего воздействия проекта федерального закона.

Считаем необходимым рекомендовать разработчику доработать Сводный отчет в части указания полномочий уполномоченных органов и определения расходных обязательства на реализацию положений закона, отнесения законопроекта к высокой степени регулирующего воздействия, а также определить срок для публичного обсуждения в соответствии с Правилами – не менее 60 календарных дней.

Национальный Союз профессионалов антикризисного управления также обращает внимание на наличие следующих замечаний и возможных рисков принятия закона в представленной редакции.

1. Законопроектом в целом предлагаются требования, носящие недостаточно определенный характер, что может нести риски правоприменительной практики. Предлагаемые нормы (в большинстве) не направлены на достижение целей законопроекта и решению проблем в сфере банкротства, указанных в Сводном отчете.

2. Законопроектом предлагается изменение названия закона с исключением понятия «несостоятельность» и введением понятия «реструктуризация», что является нецелесообразным и противоречит статье 65 Гражданского кодекса Российской Федерации, в которой установлено, что основания признания судом юридического лица несостоятельным (банкротом), порядок ликвидации такого юридического лица, а также очередность удовлетворения требований кредиторов устанавливается законом о несостоятельности (банкротстве).

Также нецелесообразно введение в закон новой статьи 1.1 «Цели законодательства о реструктуризации и банкротстве». Формулировки не доработаны (например, вводится новый термин «бизнесы»); отсутствует такая цель как восстановление платежеспособности должника, что противоречит общемировой практике развития реабилитационной направленности института банкротства. Вводится правило, что «данные цели должны учитываться при применении и толковании положений настоящего Федерального закона», что ставит цели в приоритет нормам прямого действия и, как следствие, повлечет проблемы толкования закона, его единообразного правоприменения, увеличит судебные споры.

Предлагаем исключить из законопроекта нормы об изменении наименования законопроекта и включении статьи о целях законодательства.

3. В соответствии с проектируемой редакцией пункта 2 статьи 20 Федерального закона № 127-ФЗ в качестве одного из обязательных требований, предъявляемых к арбитражному управляющему, является «отсутствие в течение трех лет до дня представления в саморегулируемую организацию заявления о вступлении в члены этой саморегулируемой организации факта исключения из единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих сведений о

некоммерческой организации, объединяющей арбитражных управляющих, членом которой он являлся на дату такого исключения (кроме случаев, предусмотренных абзацем вторым пункта 9 статьи 231 настоящего Федерального закона), либо членство которого в ней прекратилось до даты такого исключения, при этом доказано, что на дату этого прекращения он знал или должен был знать об угрозе такого исключения. Такое знание предполагается, если в течение года, предшествующего прекращению его членства, прекратилось членство более десяти процентов членов этой саморегулируемой организации, либо если на дату прекращения его членства было возбуждено производство по иску о взыскании убытков, послужившему основанием для такого исключения.»

Учитывая, что в соответствии с пунктом 1 статьи 20 Федерального закона № 127-ФЗ обязательным условием для осуществления профессиональной деятельности арбитражным управляющим является его членство в одной из саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, полагаем, что введение указанной нормы в закон представляет собой фактический запрет на осуществление профессиональной деятельности, что является ограничением конституционного права на труд (статья 37 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, проектируемая норма возлагает на арбитражного управляющего ответственность за действия других лиц, распространяет свое действие на тот период, когда арбитражный управляющий уже перестает быть членом СРО, не учитывает степень его вины в причинении убытков (либо ее отсутствие), не разграничивает случаи исключения СРО из реестра в зависимости от причин такого исключения.

Учитывая изложенное, предлагается исключить указанное требование из редакции изменений.

4. В соответствии с проектируемой редакцией пункта 1 статьи 20.4 Федерального закона № 127-ФЗ в случае отмены определения арбитражного суда об отстранении арбитражного управляющего от исполнения обязанностей, а также в случае отмены или признания недействительным решения о государственной регистрации, послужившего основанием для такого отстранения, арбитражный управляющий не подлежит восстановлению арбитражным судом для исполнения данных обязанностей.

Аналогичное правило предлагается редакцией пункта 3 указанной нормы права, согласно которому отмена судебного акта о дисквалификации арбитражного управляющего не является основанием для восстановления его арбитражным судом для исполнения возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве.

Полагаем, что указанные положения нарушают конституционное право на судебную защиту, поскольку целью обжалования судебного акта является его отмена и восстановление положения, существующего до вынесения незаконного судебного акта. В случае, если суд вышестоящей инстанции придет к выводу о том, что арбитражный управляющий отстранён от ведения процедуры или дисквалифицирован незаконно, его нарушенные права должны быть восстановлены, это составляет суть и смысл судебной защиты.

Учитывая изложенное, представляется необходимым создание механизма для восстановления нарушенных прав арбитражного управляющего в случае отмены незаконных судебных актов.

5. В соответствии с проектируемой редакцией пункта 3 статьи 20.6 Федерального закона № 127-ФЗ вознаграждение, выплачиваемое арбитражному управляющему в деле о банкротстве, состоит из фиксированной суммы и процентов.

Размер фиксированной суммы такого вознаграждения составляет для конкурсного управляющего одновременно за проведение процедуры, закончившейся завершением

конкурсного производства либо прекращением производства по делу о банкротстве по основаниям, предусмотренных абзацами четвертым, шестым и седьмым пункта 1 статьи 57 настоящего Федерального закона (за исключением банкротства отсутствующего должника), либо введением реструктуризации долгов – сто тысяч рублей за должника первой группы, триста тысяч рублей за должника второй группы и пятьсот тысяч рублей за должника третьей группы.

В 2019 году суды ввели 228 процедур внешнего управления и финансового оздоровления – 1,0% всех процедур, следовательно, 99 % составляют процедуры конкурсного производства.

Согласно информации, содержащейся в Статистическом бюллетене ЕФРСБ, средняя длительность процедуры конкурсного производства составляет 753 дня, то есть немного более двух лет. Исходя из этого, ежемесячное вознаграждение конкурсного управляющего составит приблизительно 4 166 руб. в месяц за должника первой группы, 12 500 руб. в месяц за должника второй группы и 20 833 руб. в месяц за должника третьей группы.

В соответствии с проектируемой редакцией пункта 3 статьи 206 Федерального закона № 127-ФЗ вознаграждение финансового управляющего составляет двадцать пять тысяч рублей одновременно за проведение процедуры.

Согласно информации, содержащейся в Статистическом бюллетене ЕФРСБ, средняя длительность процедуры реструктуризации составляет 196 дней, а процедуры реализации имущества гражданина - 279 дней, соответственно, около 6 месяцев в первом случае и 9 месяцев во втором. Исходя из этого, ежемесячное вознаграждение финансового управляющего составит приблизительно 4 166 руб. в месяц при ведении процедуры реструктуризации и 2 777 руб. в месяц при ведении процедуры реализации имущества должника.

Проблема справедливого вознаграждения актуальна для специалистов в сфере банкротства на протяжении длительного периода времени.

Действующей редакцией закона для арбитражного управляющего при банкротстве юридического лица установлено вознаграждение в виде фиксированной части составляет 30 000 рублей в месяц (за исключением ряда процедур), для финансового управляющего при банкротстве должника физического лица — 25 000 руб. одновременно за проведение процедуры.

Указанный размер фиксированного вознаграждения не индексировался с 2008 года. Такое вознаграждение арбитражного управляющего не соответствует квалификации и трудоемкости выполняемой работы, а также является несоразмерными его затратам на ведение процедур банкротства и росту цен в стране и в мире.

Профессия арбитражного управляющего многогранна и требует обширных знаний, умений и навыков, сопряжена с большой ответственностью.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 22 июля 2002 года № 14-П по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", процедуры банкротства носят публично-правовой характер. В силу различных, зачастую диаметрально противоположных интересов лиц, участвующих в деле о банкротстве, законодатель должен гарантировать баланс их прав и законных интересов, что, собственно, и является публично-правовой целью института банкротства. Достижение этой публично-правовой цели призван обеспечивать арбитражный управляющий, утверждаемый арбитражным судом в порядке, установленном статьей 45 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", и для проведения процедур банкротства наделяемый полномочиями, которые в значительной степени носят публично-правовой характер: он обязан принимать меры по защите имущества должника, анализировать финансовое состояние должника и

т.д., действуя добросовестно и разумно в интересах должника, кредиторов и общества (пункты 4 и 6 статьи 24).

Основной задачей законодателя при установлении основ публично-правовой деятельности является обеспечение независимости ее субъектов. Финансирование профессиональной деятельности – одна из важнейших гарантий независимости. Не имеет смысла ужесточение ответственности за нарушения и одновременное фактическое понуждение арбитражных управляющих работать на одного из участников процесса.

Предлагаемая редакция закона фактически влечет еще большее понижение размера вознаграждения арбитражного управляющего. В результате принятия закона произойдет отток самых опытных и квалифицированных арбитражных управляющих.

Механизмом, обеспечивающим независимость арбитражных управляющих, должна стать система социальных прав и гарантий, включая право на справедливое материальное вознаграждение с целью создания условий для реализации позитивной юридической ответственности, поскольку негативная юридическая ответственность в сфере арбитражного управления показала свою неэффективность.

Уменьшение размера вознаграждения арбитражных управляющих наряду с увеличением сумм страхования ответственности (до 20 млн. рублей) и увеличения размера компенсационного фонда (100 и 200 млн. рублей), либо полностью уничтожит данный институт арбитражного управления либо породит огромную коррупционную составляющую на всех этапах банкротства.

6. В соответствии с проектируемой редакцией пункта 8 статьи 137<sup>1</sup> Федерального закона № 127-ФЗ арбитражный суд устанавливает требования кредитора как обеспеченные залогом в деле о банкротстве должника - юридического лица с момента возникновения соответствующих обязательств, если установлено, что такие требования основаны на неисполнении законодательства о налогах и сборах и их наличие или размер в части превышения над размером обязательств, известных кредитору, были сокрыты от кредитора, заявившего требования, в том числе если о наличии и/или надлежащем размере таких обязательств не было сообщено кредитору в порядке и сроки, установленные законодательством. В случае, установленном абзацем первым настоящего пункта, требования кредитора устанавливаются как обеспеченные правом предшествующего залога имущества должника.

Приоритет требований государства в банкротстве окажет негативный эффект на банковское кредитование - диверсифицируя риски, банки будут поднимать ставки по своим кредитным продуктам. Под «ударом» окажется все залоговое кредитование. В ответ на такие меры последует повышение кредитных ставок для стратегических компаний. Последствиями повышения ставок по кредитам будет являться волна массовых банкротств, и как следствие, потеря государством налогоплательщиков и рабочих мест. Кроме того, данные поправки сводят к минимуму иностранные инвестиции, так как инвесторы будут обосновано полагать, что при банкротстве компании они окажутся заведомо в невыгодном положении по отношению к государству.

Учитывая изложенное, предлагается исключить из редакции изменений указание на приоритет требований налогового органа в банкротстве.

7. В соответствии с проектируемой редакцией статьи 21.2 Федерального закона № 127-ФЗ саморегулируемые организации арбитражных управляющих в зависимости от минимального размера сформированного компенсационного фонда подразделяются на три группы, предусмотренные проектируемой редакцией статьи 45 Федерального закона № 127-ФЗ.



Саморегулируемая организация первой группы вправе предлагать кандидатуру арбитражного управляющего только для должников первой группы, саморегулируемая организация второй группы вправе предлагать кандидатуру арбитражного управляющего только для должников первой и второй групп, саморегулируемая организация третьей группы вправе предлагать кандидатуру арбитражного управляющего для должников любой группы.

Приведенная система является неэффективной, поскольку с одной стороны, в результате ее применения не будет достигнута цель – обеспечение имущественных прав кредиторов (размер компенсационного фонда является явно несоразмерным потенциальному размеру убытков), а с другой стороны, предлагаемое правовое регулирование в совокупности с отменой нормы о предельном размере выплаты из компенсационного фонда приведет к ликвидации СРО в результате выплаты по одному случаю убытков и, как следствие, к уничтожению саморегулирования в отрасли как такового. По сути, на компенсационную выплату могут рассчитывать лица только в одном деле о банкротстве и по одному случаю, тем самым лишая иных лиц, чаще кредиторов и уполномоченных органов прав на получение возмещения в других делах о банкротстве. Кроме того, по второй и третьей группе СРО арбитражные управляющие будут обязаны платить непосильные взносы в компенсационный фонд, что при уровне их вознаграждения является не реализуемым на практике.

Считаем целесообразным полностью заменить механизм обеспечения имущественных прав кредиторов за счет компенсационного фонда СРО на страхование ответственности арбитражных управляющих. При этом включить в законопроект положение об обязательном страховании ответственности арбитражных управляющих для страховщиков, а также отсылочную норму к федеральным законам, устанавливающим порядок и правила страхования.

В случае сохранения прежнего механизма ответственности, с целью выполнимости положений закона уменьшить требования к минимальному размеру компенсационного фонда СРО арбитражных управляющих как минимум в два раза: с 50 млн. руб. до 25 млн. руб., со 100 млн руб. до 50 млн. руб. и с 200 млн. руб. до 100 млн. руб.

8. Законопроектом предусматривается назначение арбитражного управляющего посредством выбора на основании регистра с применением бальной системы оценивания результатов их деятельности (проектируемые редакции статьи, 44.1, 44.2, 45).

Предлагаемая система предоставления сведений и начисления баллов является непрозрачной, не предоставляет ее участникам возможность проверки достоверности представленной информации, что несет в себе значительные коррупционные риски.

Сведения для начисления баллов арбитражным управляющим представляются из Единого федерального реестра сведений о банкротстве (далее – ЕФРСБ).

В настоящее время оператором ЕФРСБ является ЗАО «Интерфакс» - частное юридическое лицо, управление деятельностью которого осуществляет группа бенефициаров.

Проектом акта предлагается определить в качестве оператора ЕФРСБ федеральный орган исполнительной власти или организацию, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Вместе с тем проект не содержит ни порядка передачи полномочий правопреемнику от действующего оператора ЕФРСБ, ни определяет соответствующий орган, не предусматривает сроки передачи прав.

Кроме того, сохранение в законе возможности передачи полномочий оператора ЕФРСБ частной компании порождает значительные коррупционные риски для всех участников процесса банкротства. Такая система на практике уже продемонстрировала свою неэффективность. Так, согласно приказу Министерства экономического развития РФ

от 21 марта 2011 года № 121 «Об определении оператора Единого федерального реестра сведений о банкротстве» Департаменту корпоративного управления (И.В.Осколков), Правовому департаменту (П.М.Волков) поручено до 1 июля 2011 года разработать и представить на утверждение проект нормативного правового акта, устанавливающего порядок и критерии отбора оператора Единого федерального реестра сведений о банкротстве.

В приказе также установлено, что до отбора оператора Единого федерального реестра сведений о банкротстве, функции оператора Единого федерального реестра сведений о банкротстве осуществляет ЗАО "Интерфакс" (ИНН 7710137066, ОГРН 1037739169335).

Пункт 1 приказа не был выполнен департаментами в установленный срок. Конкурс по отбору оператора не проведен по настоящее время.

Далее пунктом 1 статьи 10 Федерального закона от 29.12.2014 г. № 457-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 02.06.2016 г. № 172-ФЗ) установлено, что оператором Единого федерального реестра сведений о банкротстве и Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц признается организация, осуществляющая функции оператора Единого федерального реестра сведений о банкротстве после 1 апреля 2011 года.

После 1 апреля 2011 года функции оператора Единого федерального реестра сведений о банкротстве осуществляет АО «Интерфакс» (ИНН 7710137066, ОГРН 1037739169335).

Таким образом, АО «Интерфакс» закрепил за собой статус оператора ЕФРСБ без проведения конкурсного отбора, путем внесения поправок в федеральные законы, и осуществляет указанные функции на протяжении 9 лет.

ЕФРСБ как государственная информационная система является федеральной собственностью и не может быть приватизирован группой лиц или частной структурой, в качестве оператора данного информационного ресурса должен быть определен исключительно федеральный орган исполнительной власти.

Предлагаемая система рейтингования основывается на показателях, которые не позволяют объективно оценить эффективность проведения процедуры банкротства.

Процесс расчета и корректировки баллов является сложным и длительным. Баллы начисляются по математическим формулам, в некоторых из которых до четырех переменных.

Результатом применения указанной системы станет рейтинг, который будет построен на основании «формальных успехов», а не в зависимости от профессиональных качеств арбитражных управляющих. Такое правовое регулирование приведет к назначению некомпетентных, неопытных арбитражных управляющих на любые, в том числе стратегические, предприятия.

Предложенные критерии для начисления баллов – срок проведения процедуры, степень повышения цены на имущество на торгах, процент удовлетворения требований кредиторов – зависят не только и не сколько от арбитражного управляющего, сколько от действий третьих лиц, а также объективных факторов (конъюнктуры рынка, состояния имущества), процедурных сроков и формальностей, сложности конкретного дела.

Отсутствуют научная обоснованность и оптимальность (в каком бы то ни было смысле) предложенной авторами закона формулы для вычисления «рейтинга» управляющего. Стоит также отметить, что практика алгоритмического выбора управляющих не имеется ни в одной юрисдикции мира.

Лишение кредиторов должника – лиц, которые понесли финансовые потери в результате банкротства должника выбирать СРО или кандидатуру арбитражного

управляющего означает фактически лишение кредиторов права управлять своими проблемными активами.

Таким образом, система искусственно вмешивается в экономические отношения, что в силу заведомой «порочности» формулы может вести лишь к отрицательным последствиям.

Кроме того, для ведения балльного регистра разработчики законопроекта предлагают создать оператора – специальный исполнительный орган власти, а это большая дополнительная нагрузка на федеральный бюджет в такое непростое для страны время.

Результатом применения указанной системы станет назначение для ведения процедур банкротства случайных, зависимых арбитражных управляющих без учета их компетенции, опыта и репутации.

9. Законопроектом предлагается упразднение процедур наблюдения, финансового оздоровления и внешнего управления с их заменой на не апробированную на практике процедуру реструктуризации с возможностью узаконенного «перехвата» управления должником в интересах неограниченного круга лиц.

Предусматривается автоматическое введение процедуры реструктуризации при простом бездействии должника в отношении подготовки финансового анализа (если финансовый анализ не представлен должником при рассмотрении заявления о банкротстве). Любой недобросовестный должник сможет пользоваться данной нормой закона с целью «затягивания» процесса банкротства. Соответственно, также как в настоящее время автоматически вводится процедура наблюдения, будет вводиться и процедура реструктуризации, с той лишь разницей, что предельный срок наблюдения составляет 7 месяцев, а срок реструктуризации - 4 года с возможностью продления до 8 лет.

Предлагаем сохранить восстановительные процедуры финансового оздоровления и внешнего управления, процедуру реструктуризации ввести как дополнительную процедуру, исключить ее автоматическое введение.

10. Законопроектом вводится обязательное прекращение деятельности предприятия-должника, в отношении которого введена процедура конкурсного производства, что негативно скажется на градообразующих предприятиях, субъектов естественных монополий и иных организаций, на которые возложены социально-значимые функции, что является недопустимым.

Учитывая изложенное, предлагается исключить из редакции изменений указание на обязательное прекращение деятельности предприятия-должника, в отношении которого введена процедура конкурсного производства, сохранить возможность перехода к восстановительным процедурам банкротства при наличии соответствующих условий.

11. Законопроект не содержит механизм выбора и назначения корпоративных арбитражных управляющих, порядка и правил реализации, возложенных на них полномочий, а также ответственности за выполнение возложенных функций, что не позволит таким управляющим выполнять возложенные на них функции.

Таким образом, проектом акта вводится заведомо «не работающая» норма права.

12. Законопроект не содержит положений, обеспечивающих защиту интересов Российской Федерации в оборонной и военно-политической сферах при разрешении вопросов несостоятельности. Напротив, указанные выше недостатки законопроекта в

совокупности, несут в себе серьезную потенциальную угрозу для стратегических предприятий страны, включая предприятия оборонно-промышленного комплекса. Так, положения законопроекта предусматривают назначение на любые предприятия, в том числе оборонные, случайных арбитражных управляющих, без учета их опыта и компетенции. В проекте акта отсутствует механизм защиты информации, имеющей стратегическое значение для государства. В отношении организаций оборонно-промышленного комплекса не установлены особенности проведения процедур банкротства с учетом необходимости обеспечения выполнения государственного оборонного заказа и контрактов в рамках военно-технического сотрудничества.

Целью оценки регулирующего воздействия проектов актов являются определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации (пункт 4 Правил).

Учитывая изложенное, полагаем, что законопроектом предлагается неоптимальный способ регулирования для решения обозначенных проблем. Кроме того, в законопроекте содержатся положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, способствующие их введению.

Разработчиком не проанализированы возможные риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий введения в действие предлагаемого проектом акта регулирования, а также способы их преодоления.

В результате принятия законопроекта не будут решены проблемы, указанные в пункте 3.1 Сводного отчета, на решение которых он направлен, такие как низкая эффективность и незначительное число реабилитационных процедур, затягивание процедуры конкурсного производства, проблемы выбора саморегулируемых организаций и арбитражных управляющих в деле о банкротстве, затратность и длительность торгов в сфере банкротства. Напротив, перечисленные проблемы в результате принятия законопроекта будут обострены и усилены их негативные проявления, что приведет к катастрофическим последствиям для экономики страны.

Генеральный директор НСПАУ



С.В. Михалкин

02 апреля 2020 года