РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА) В РОССИИ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ВОПРОСАМ СОБСТВЕННОСТИ
Сергей Анатольевич Гаврилов

Совершенствование российского законодательства в области защиты прав и законных интересов участников имущественных отношений является одним из приоритетных направлений законотворческой деятельности Комитета Государственной Думы по вопросам собственности (далее – Комитет). К его компетенции относятся, в частности, вопросы правового регулирования несостоятельности (банкротства), финансового оздоровления и реструктуризации кредиторской задолженности граждан и юридических лиц, а также законодательного обеспечения процессов реорганизации и ликвидации коммерческих организаций. В этом контексте одним из важных аспектов нормотворческой деятельности Комитета является организация прохождения через Государственную Думу законопроектов, связанных с внесением изменений и дополнений в законодательство о банкротстве.

Только в 2011 году Комитетом были подготовлены к рассмотрению принятые Государственной Думой и вступившие в силу четыре закона, направленные на укрепление правовых основ банкротства в России, а также совершенствование законодательного обеспечения защиты прав инвесторов и кредиторов. В их числе следует выделить прежде всего поправки в законодательство о банкротстве, связанные с установлением особенностей банкротства застройщиков. Их принятие позволило дополнить главу 9 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» новым параграфом «Банкротство застройщиков», в котором нашли отражение вопросы усиления защиты прав граждан, участвующих в финансировании строительства многоквартирных домов.

В частности, поправками предусмотрен преимущественный порядок погашения требований граждан – участников строительства по отношению к требованиям иных конкурсных кредиторов и уполномоченных органов. При этом предусмотрен равный уровень защиты их интересов независимо от характера требований и вида договора, по которому средства граждан привлекались

застройщиком. Наряду с этим законом определено, что правила банкротства застройщика применяются независимо от того, какими правами он обладает на земельный участок и объект строительства. Законом установлены также особенности предъявления участниками строительства требований при банкротстве застройщика, очередность их удовлетворения и порядок погашения.

Еще одним значимым событием в законотворческой деятельности Комитета в 2011 году стала подготовка к принятию Государственной Думой законопроекта об особенностях банкротства кредитных кооперативов. Внесенные в законодательство изменения позволили определить порядок предупреждения их банкротства, а также специфику банкротства этой разновидности финансовых организаций. Так, поправками установлены дополнительные основания для применения мер по предупреждению банкротства кредитных кооперативов. К их числу отнесены неоднократное нарушение в течение 12 месяцев финансовых нормативов, установленных в соответствии с законодательством о кредитной кооперации, а также вынесение контрольным органом предписания о запрете на привлечение денежных средств.

Внесенными изменениями определены дополнительные требования к подготовке арбитражного управляющего, а также предусмотрены особенности назначения и деятельности временной администрации кредитных кооперативов. Поскольку кредитные кооперативы выступают заемщиками личных денежных средств физических лиц, в Законе о банкротстве закреплена особая очередность удовлетворения требований этой категории кредиторов. Предусмотрено, что требования кредиторов по личным сбережениям в размере, не превышающем 700 тыс. рублей, будут погашаться в первую очередь. Поправками установлена субсидиарная ответственность руководителей потребительских кооперативов и саморегулируемых организаций кредитных кооперативов. Уточнен также правовой статус оператора Единого федерального реестра сведений о банкротстве.

Помимо этого в 2011 году Комитет подготовил к принятию Государственной Думой пакет законодательных поправок, направленных на совершенствование регулирования процедуры уменьшения уставного капитала хозяйственных обществ, а также повышение защиты прав кредиторов при уменьшении уставного капитала в случае несоответствия его размера стоимости чистых активов общества. Одной из основных новелл закона стало изменение правового регулирования существующих способов защиты прав кредиторов общества с ограниченной ответственностью в случае принятия им решения об уменьшении уставного капитала. Предусмотренные законом изменения позволили устранить перекос в балансе интересов хозяйственного общества и его кредиторов. Согласно принятым поправкам, общество в случае уменьшения своего уставного капитала обязано письменно сообщить об этом органу, осуществляющему государственную регистрацию юридических лиц, и публично раскрыть данную информацию. Кредиторы общества сохраняют право потребовать от него досрочного исполнения обязательств. Однако при судебном разрешении таких споров суд вправе отказать кредитору в удовлетворении указанных требований к обществу в случаях, если общество докажет, что в результате уменьшения уставного капитала права кредиторов не нарушаются или предоставленное обеспечение достаточно для надлежащего исполнения соответствующих обязательств.

Наряду с указанными законопроектами в 2011 году Комитет обеспечил прохождение через Государственную Думу поправок в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», касающихся уточнения положений о проведении электронных торгов. Внесенные изменения позволили конкретизировать полномочия Минэкономразвития России как регулирующего органа в сфере несостоятельности (банкротства) в части утверждения порядка проведения электронных торгов по реализации имущества должника, а также требований к электронным площадкам и их операторам.

Сегодня Комитет активно работает над подготовкой к рассмотрению Государственной Думой новых важных законодательных инициатив в области правового регулирования несостоятельности (банкротства). В этом контексте следует особо выделить принятый в первом чтении законопроект о совершенствовании процедур, применяемых в деле о банкротстве стратегических предприятий и направленных на сохранение их производственного комплекса. Законопроект предусматривает изменение признака несостоятельности в отношении стратегических организаций, который будет определяться исходя из соотношения суммы кредиторской задолженности и рыночной стоимости имущества организации, не входящего в состав единого производственно-технологического комплекса должника.

Как предложено в законопроекте, производство по делу о банкротстве стратегической организации может быть возбуждено арбитражным судом при условии, что требования к должнику составляют не менее 5 млн рублей, а соответствующие обязательства не исполнены в течение 6 месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены. При этом, согласно общим нормам Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», дело о банкротстве может быть возбуждено, если просроченная задолженность превышает 100 тыс. рублей и срок просрочки превышает 3 месяца.

Законопроектом установлено участие в деле о банкротстве стратегической организации отраслевого федерального органа исполнительной власти, который, в частности, утверждает заключение на план внешнего управления должником, а также государственных корпораций. Предусматривается также возможность выкупа Российской Федерацией имущественного комплекса стратегической организации – должника по определенной независимым оценщиком рыночной стоимости. При этом денежные средства, выплаченные Российской Федерацией при выкупе имущества должника, включаются в состав имущества последнего, становясь частью конкурсной массы, замещая в ней соответствующее имущество.

Согласно законопроекту к кандидатурам арбитражных управляющих стратегическими организациями устанавливаются дополнительные требования, в том числе проведение не менее трех процедур, применяемых в деле о банкротстве, а также наличие стажа работы в стратегических организациях не менее пяти лет, в том числе не менее года на руководящих должностях.

При осуществлении внешнего управления перепрофилирование или закрытие производств, предназначенных для осуществления деятельности по государственному оборонному заказу, а также продажа имущества, входящего в состав единого производственно-технологического комплекса, не допускается. Максимальный срок внешнего управления предлагается установить в 18 месяцев с возможным продлением до 5 лет по решению арбитражного суда, принятому на основании ходатайства отраслевого федерального органа исполнительной власти, государственной корпорации, собрания кредиторов.

В соответствии с законопроектом стратегическая организация может быть признана банкротом и в отношении нее может быть введено конкурсное производство только в случае превышения размера требований кредиторов над рыночной стоимостью имущества, не входящего в единый производственно-технологический комплекс. При этом решение о признании такой организации банкротом принимается собранием кредиторов большинством в три четверти от общего числа голосов конкурсных кредиторов и уполномоченных органов.

В целом, как показывает анализ правоприменительной практики, установление в отношении стратегических организаций, в частности предприятий оборонно-промышленного комплекса, специального порядка применения процедур банкротства является вполне оправданным. Вместе с тем результаты экспертизы законопроекта указывают на необходимость его дальнейшей доработки ко второму чтению. В частности, законопроект не предусматривает внесение в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» поправок, устанавливающих специальный порядок обращения взыскания на имущество стратегических организаций, корреспондирующий с соответствующими правовыми нормами процедур банкротства. В этом случае кредиторы вместо подачи заявлений о банкротстве могут воспользоваться процедурами исполнительного производства, что приведет к негативным последствиям, в том числе к продаже по частям имущества, входящего в состав единого производственно-технологического комплекса.

Законопроектом предусмотрено, что одной из мер, принимаемых Правительством Российской Федерации для предотвращения банкротства стратегической организации, являются дополнительные взносы в ее уставный капитал, предназначенные для погашения кредиторской задолженности. В то же время отсутствуют какие-либо гарантии того, что указанный взнос будет использован целевым образом на погашение кредиторской задолженности, а не на иные цели. Кроме того в законопроекте отсутствует механизм увеличения доли государства в случае дополнительного взноса в уставной капитал и не определена форма такого взноса – только денежные средства или имущество.

При доработке законопроекта ко второму чтению нуждаются в уточнении критерии включения имущества стратегической организации в единый производственно-технологичес-

кий комплекс. В частности, в него предлагается включать только объекты недвижимого имущества, обеспечивающие производственный процесс, но не исключительные права на объекты интеллектуальной собственности: изобретения, технологии, торговые марки и т.д. Однако в случае отчуждения единого производственно-технологического комплекса в собственность Российской Федерации или в собственность третьих лиц (с учетом установленного законопроектом запрета на перепрофилирование либо на закрытие производства) новому юридическому лицу будет затруднительно продолжать нормальный производственный процесс без наличия прав на соответствующие объекты интеллектуальной собственности.

Еще одной значимой законодательной инициативой, над которой предстоит работать Комитету, является внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную Думу законопроект о реабилитационных процедурах, применяемых в отношении гражданина-должника. Согласно действующему законодательству единственной группой граждан-должников, процедура банкротства которых сегодня определена законодательно, являются индивидуальные предприниматели. С учетом этого указанный законопроект призван восполнить пробел в области регулирования правового положения иных граждан-должников, что должно способствовать формированию полноценного института банкротства физических лиц в России.

Как показывает современная правоприменительная практика, адекватное законодательное регулирование несостоятельности (банкротства) граждан необходимо как самим должникам, попавшим в неблагоприятную финансовую ситуацию, так и их кредиторам. Благодаря принятию данного законопроекта граждане, не являющиеся предпринимателями, получат возможность выработать план финансового оздоровления и реструктурировать долги через прозрачную процедуру банкротства. В свою очередь, их кредиторы смогут более эффективно защитить свои права и взыскать долги с неплатежеспособных заемщиков. В этой связи представляется, что появление в нашей стране закона о реабилитационных процедурах, применяемых в отношении граждан-должников, обеспечит мощный импульс развитию рынка кредитования физических лиц в России.

Законопроект предусматривает расширение возможностей урегулирования долгов граждан посредством введения, с одной стороны, реабилитационной процедуры их реструктуризации в случае заинтересованности и способности заемщиков осуществлять обслуживание своих реструктурированных обязательств, с другой – процедуры конкурсного производства, освобождающей граждан от задолженности после удовлетворения требований кредиторов за счет имеющегося имущества и доходов. Как установлено законопроектом, при неплатежеспособности гражданина кредитор или сам должник вправе подать в арбитражный суд заявление о признании гражданина-должника несостоятельным (банкротом), с особенностями, вытекающими из существа правоотношений кредиторов с должником – физическим лицом.

В соответствии с законопроектом гражданин признается арбитражным судом банкротом, если установлена его неплатежеспособность, то есть неспособность удовлетворить в полном объеме требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей. Если не будет доказано иное, предполагается, что должник является не способным удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если соответствующие обязательства и (или) обязанность не исполнены им в течение шести месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены.

Законопроектом также предусмотрено, что заявление о признании должника банкротом принимается арбитражным судом, если требования к должнику в совокупности составляют не менее чем 50 тыс. рублей и указанные требования не исполнены в установленный срок, за исключением случая, когда в соответствии с федеральным законом должник обязан обратиться с заявлением о банкротстве в арбитражный суд.

По результатам проверки обоснованности заявления о банкротстве суд вводит в отношении должника-гражданина конкурсное производство на срок, составляющий шесть месяцев. Введение данной процедуры означает приостановление взыскания по исполнительным документам, что отвечает международным принципам урегулирования потребительской задолженности, заключаю-

щимся в предоставлении должнику времени для изыскания наиболее приемлемых вариантов дальнейших расчетов с кредиторами («мораторий на предъявление требований к должнику»).

В ходе конкурсного производства должник вправе представить в арбитражный суд план реструктуризации долгов, составленный в соответствии с требованиями норм законопроекта и согласованный с большинством кредиторов. С даты утверждения плана реструктуризации долгов арбитражным судом вводится новая процедура, применяемая в деле о банкротстве гражданина, – реструктуризация долгов.

Законопроектом сформулированы две группы основных требований, с учетом которых осуществляется разработка плана реструктуризации долгов: требования к должнику, рассчитывающему на утверждение плана, и требования к самому плану, касающиеся его содержания. Так, должник, представляющий план реструктуризации долгов, представляет в суд доказательства наличия у него постоянного дохода; отсутствия неснятой или непогашенной судимости по уголовным делам за умышленные преступления в сфере экономики и непривлечения его в течение трех лет до принятия заявления о банкротстве к административной ответственности за хищение, а также умышленное уничтожение или повреждение имущества, преднамеренное или фиктивное банкротство; отсутствия фактов признания его банкротом в течение пяти лет, предшествующих представлению плана реструктуризации долгов.

Указанные требования являются стандартными для законодательства многих зарубежных государств и призваны, во-первых, предоставить возможность восстановить свою платежеспособность возможно более широкому кругу лиц, а во-вторых, дать определенные гарантии добросовестности претендента на реструктуризацию долгов для кредиторов и арбитражного суда. Аналогичные цели преследуют и установленные законопроектом требования к содержанию и процедуре утверждения плана реструктуризации долгов.

План реструктуризации долгов гражданина должен содержать положения о порядке, сроках и размере выплат, направляемых на удовлетворение требований всех кредиторов, и согласовывается должником с большинством кредиторов. Согласованный план реструктуризации долгов утверждается арбитражным судом. Вместе с тем законопроектом предусмотрена возможность утвердить план реструктуризации долгов и при отсутствии согласия кредиторов, в том случае, если планом предусмотрено полное удовлетворение требований кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества должника, а также удовлетворение требований кредиторов третьей очереди в размере, равном или большем, чем они могли бы получить при немедленной реализации имущества должника и распределении его доходов за шесть месяцев.

Учитывая, что некоторые граждане не обладают достаточным уровнем юридической грамотности и могут столкнуться с затруднениями в связи с подготовкой плана реструктуризации долгов, законопроектом предусмотрено утверждение примерной формы плана реструктуризации долгов, содержащей основные условия плана, регулирующим органом.

Срок реализации плана реструктуризации долгов гражданина ограничен пятью годами, чего в большинстве случаев достаточно для успешного завершения расчетов с кредиторами и освобождения от долгов. Установленный пятилетний срок полностью соответствует мировой практике разрешения проблем, связанных с потребительской задолженностью.

В целях минимизации расходов на проведение процедуры банкротства арбитражный управляющий, осуществляющий свои полномочия в период реструктуризации долгов (финансовый управляющий), утверждается по ходатайству кредиторов на весь период реструктуризации долгов либо на определенный срок. При этом расходы на выплату вознаграждения арбитражному управляющему возмещает кредитор (кредиторы), настоявший на его введении в процесс.

Учитывая, что стоимость имущества граждан, как правило, невелика, а вознаграждение арбитражного управляющего в деле о банкротстве должника существенно ниже, чем в деле о банкротстве организации, наличие основного договора обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего является достаточным.

В случае успешного выполнения плана реструктуризации долгов гражданин освобождается от долгов. Если гражданин, напротив, в силу тех или иных причин все же не сумел расплатиться с кредиторами в ходе реструктуризации долга, арбитражный суд выносит определение об отме-

не плана реструктуризации долгов, признании гражданина банкротом и переходе к конкурсному производству, в ходе которого активы должника, включаемые в конкурсную массу, распределяются между кредиторами пропорционально суммам их требований.

Для минимизации расходов на процедуру конкурсного производства законопроектом устанавливается, что по общему правилу оценка имущества должника, включенного в конкурсную массу, осуществляется конкурсным управляющим, если собранием кредиторов не принято решение о привлечении независимого оценщика с оплатой его услуг за счет кредиторов.

Для защиты стабильности банковской системы и экономического оборота в целом законопроектом предусматривается ряд ограничений как для должника, признанного банкротом, так и для должника, успешно осуществляющего (или осуществившего) план реструктуризации долгов. Данные ограничения касаются прежде всего возможности повторной подачи гражданином на себя заявления о признании его банкротом и реструктуризации новых долгов (установлен пятилетний «период ожидания» между предыдущей и последующей процедурами банкротства), а также получения новых кредитов в банках без указания на факт признания гражданина банкротом.

В целях исключения возможности злоупотреблений со стороны должника законопроект также предусматривает определенные негативные последствия для должников, в отношении которых установлен факт преднамеренного или фиктивного банкротства либо неправомерных действий при банкротстве. Согласно законопроекту в случае, если должник привлечен к уголовной или административной ответственности за неправомерные действия при банкротстве, преднамеренное или фиктивное банкротство, если такие правонарушения совершены в данном деле о банкротстве, гражданин не освобождается от обязательств.

Положения законопроекта в полной мере распространяются и на должников-граждан, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей. Особенности рассмотрения дела о банкротстве заключаются в том, что основанием для возникновения обязанности должника – индивидуального предпринимателя обратиться с заявлением о банкротстве в арбитражный суд, помимо общих оснований для гражданина-должника, является также ситуация, когда обращение взыскания на его имущество существенно осложнит или сделает невозможной хозяйственную деятельность должника. Кроме того, последствиями признания должника – индивидуального предпринимателя банкротом являются утрата силы его государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, а также аннулирование выданных ему лицензий на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности.

В целом можно констатировать, что реализация предлагаемых законопроектом мер будет способствовать развитию в России цивилизованных методов реструктуризации задолженности физических лиц и улучшению взаимодействия граждан-должников и их кредиторов.

Наряду с подготовкой указанных законопроектов Комитет по вопросам собственности планирует уже в самой ближайшей перспективе приступить к работе над крупным пакетом поправок в законодательство о банкротстве, связанных прежде всего с совершенствованием механизмов выявления признаков преднамеренного банкротства, установлением особенностей банкротства предпринимательских групп, регулированием трансграничной несостоятельности, уточнением очередности удовлетворения требований кредиторов. В 2012–2013 годах Комитет предполагает также подготовить к рассмотрению Государственной Думой несколько важных законотворческих инициатив в смежных с законодательством о банкротстве областях. Это касается, в частности, давно обсуждаемого закона о коллекторской деятельности и изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» в части реализации арестованного имущества должников по исполнительным производствам через электронные торги. Принятие этих инициатив, как представляется, позволит восполнить многие пробелы в действующем законодательстве и обеспечит прочную правовую основу в сфере несостоятельности (банкротства) в России.