

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Национального совета финансового рынка
на поправки Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона
№ 792949-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности
(банкротстве)» в части внесудебного банкротства гражданина»

Специалисты Национального совета финансового рынка при участии кредитных организаций проанализировали подготовленные Правительством Российской Федерации поправки к проекту федерального закона № 792949-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» в части внесудебного банкротства гражданина» (далее – Законопроект) и сообщают следующее.

Законопроектом предлагаются изменения в Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон № 127-ФЗ), предусматривающие упрощенную процедуру внесудебного банкротства граждан при условии соответствия должника определенным критериям.

Концепция Законопроекта направлена на защиту интересов физических лиц, оказавшихся в затруднительном финансовом положении. В то же время подготовленные Правительством Российской Федерации поправки ко второму чтению Законопроекта в сочетании с сохраняемыми нормами первого чтения, по мнению участников финансового рынка, лишь отчасти решают поставленную задачу, одновременно создавая условия не только для роста числа заявлений граждан о признании их банкротами, но и для злоупотреблений со стороны недобросовестных граждан, приводящих к невозможности удовлетворения требований кредиторов, что не соответствует базовой концепции Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и приведет к ряду негативных последствий, как для финансовых организаций, так и для граждан.

В этой связи Законопроект в редакции поправок Правительства Российской Федерации не поддерживается участниками финансового рынка, исходя из следующего.

1. Необходимость сохранения концепции Законопроекта, отраженной в тексте первого чтения, в части проверки соответствия гражданина условиям внесудебного банкротства.

Первоначальная версия законопроекта предусматривала, что:

- к заявлению гражданина о признании его банкротом во внесудебном порядке прикладываются документы, подтверждающие указанные в заявлении сведения,
- арбитражный управляющий проверяет и удостоверяет соблюдение требований, необходимых для подачи заявления о внесудебном банкротстве,
- арбитражный управляющий вправе запрашивать у физических и юридических лиц, а также в государственных органах необходимые сведения, в том числе об имуществе и обязательствах гражданина.

Указанные положения обеспечивали надлежащую проверку наличия оснований для внесудебного банкротства.

Однако, предлагаемые Правительством Российской Федерации поправки полностью меняют указанный подход:

- к заявлению гражданина о внесудебном банкротстве не требуется прикладывать какие-либо подтверждающие документы,

– достоверность указанных гражданином в заявлении сведений и наличие оснований для внесудебного банкротства никем в обязательном порядке не проверяется,

– кредитору предоставляется право запрашивать (через любого арбитражного управляющего) у физических и юридических лиц, а также в государственных органах необходимые сведения, в том числе об имуществе и обязательствах гражданина. То есть фактически проверка соответствия гражданина условиям внесудебного банкротства перекладывается на кредитора при условии, что он захочет и сможет провести эту проверку.

Предлагаемая концепция создает широкую основу для злоупотреблений со стороны недобросовестных должников и существенно нарушает права кредиторов.

При этом в соответствии с пунктом 2 статьи 223.3 Закона № 127-ФЗ в редакции поправок Правительства Российской Федерации при процедуре внесудебного банкротства гражданина анализ финансового состояния гражданина и выявление признаков преднамеренного и фиктивного банкротства являются не обязательными для осуществления финансовым управляющим, а ставятся в зависимость от активности кредитора и воли финансового управляющего, не имеющего экономической заинтересованности в проведении такого анализа. Таки образом, анализ финансового состояния не является стандартной процедурой в отношении всех должников, что создает основу для злоупотреблений со стороны недобросовестных должников.

На первом этапе реализация такой модели вызовет существенную турбулентность в кредитных политиках в связи с отсутствием статистики поведения потребителей в новых условиях и достоверных источников проверки предлагаемых критериев процедуры внесудебного банкротства, что может привести к крайностям с точки зрения качества кредитного портфеля (от чересчур консервативной риск-политики, до, наоборот, непредсказуемо высоких показателей дефолтности).

При этом, по данным веб-портала «Право.ру», на 20 октября 2019 года средняя сумма долговых обязательств потенциальных банкротов – физических лиц составляет 1,68 млн. рублей¹.

В соответствии со статическими данными² о введении процедур банкротства физических лиц в Российской Федерации прослеживается следующая динамика. За первые девять месяцев 2019 года число судебных решений о признании граждан несостоятельными (банкротами) выросло в 1,53 раза и составило 46 734 решений.

При этом в подавляющем большинстве случаев процедура банкротства была инициирована физическими лицами. Так, за первые девять месяцев 2019 года гражданами было инициировано 85,52% дел, кредиторами только 13,18% дел и уполномоченным органом 1.27% дел³. Вместе с тем, уровень возврата средств кредиторов по сравнению с общим объемом требований к несостоятельным гражданам остается крайне незначительным и составляет около 3,5%⁴.

Таким образом, наблюдается устойчивая и прогрессирующая динамика прироста дел о банкротстве, приводящая к безальтернативным убыткам кредиторов в размере 96,5% от суммы задолженности.

¹<https://pravo.ru/story/215039/>

²Данные официального веб-сайта Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности (<https://fedresurs.ru/>).

³<https://fedresurs.ru/news/8f252102-75dd-464f-898e-26d27c7d5bf0>

⁴<https://fedresurs.ru/news/41443b01-f1d9-4c7e-8e56-374822a9a11b>

При этом активно формируется негативная судебная практика, подтверждающая представление должниками заведомо недостоверных сведений об имуществе, совершение действий, направленных на сокрытие имущества, на которое может быть обращено взыскание, незаконную передачу такого имущества третьим лицам и т.п. (Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.09.2019 № Ф04-2999/2017 по делу № А03-5193/2016, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 01.10.2019 № Ф03-3841/2019 по делу № А04-8075/2016, Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24.04.2019 № Ф02-1528/2019 по делу № А33-27922/2016, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13.08.2019 № Ф01-3375/2019 по делу № А28-12557/2015).

В этой ситуации предлагаемая Законопроектом упрощенная схема внесудебного банкротства, не предусматривающая таких важных составляющих в делах о несостоятельности, как контроль финансового управляющего за сделками банкрота, проведение анализа финансового состояния гражданина и выявление признаков преднамеренного и фиктивного банкротства, сделает данную процедуру неоправданно доступной, что в сочетании с «низким входным порогом» в 50 тыс. рублей для должников (по данным кредитных организаций, в данный диапазон попадает около 90% заемщиков), приведет к еще более значительному росту числа подаваемых гражданами заявлений, а также создаст более широкие возможности для осуществления должником противоправных действий, направленных на непогашение задолженности, и, как следствие, к существенному ущемлению прав кредиторов.

Согласно предлагаемым поправкам Правительства Российской Федерации, начало течения срока процедуры внесудебного банкротства гражданина определено со дня включения сведений о публичном заявлении гражданина о признании его банкротом во внесудебном порядке в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве без какой-либо должной и независимой проверки. Учитывая отсутствие механизма проверки поданного должником заявления арбитражным управляющим, как предполагалось в первоначальной редакции Законопроекта, последствия внесудебного банкротства наступают даже в случае явной необоснованности поданного публичного заявления.

Так, в соответствии с предлагаемой редакцией ст. 223.4 Законопроекта с даты начала процедуры внесудебного банкротства гражданина и до завершения указанной процедуры по всем обязательствам гражданина, возникшим до указанной даты:

1) прекращается начисление процентов, неустоек (штрафов, пеней) и иных санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение денежных обязательств и обязательных платежей;

2) приостанавливается исполнение исполнительных документов;

3) гражданин в течение срока процедуры внесудебного банкротства не имеет права совершать сделки по получению займов, кредитов и выдаче поручительств.

Безусловное наступление указанных последствий без каких-либо ограничений, только лишь при наличии заявления должника, существенно нарушает права кредиторов и накладывает на них значительные дополнительные операционные и финансовые расходы в виде необходимости создания системы и корректировки бизнес-процессов по отслеживанию необходимости прекращения начисления пени, а также проведения сторнирующих проводок в случае признания судом несоответствия гражданина условиям внесудебного банкротства.

С учетом вышеизложенного предлагаем:

– **сохранить первоначальную концепцию Законопроекта в части обязательного проведения предварительной оценки финансового положения**

должника финансовым управляющим во всех случаях инициирования должником процедуры внесудебного банкротства, обязанности финансового управляющего по удостоверению соблюдения соответствующих требований, а также права отказа финансового управляющего в таком удостоверении.

2. Необоснованно низкий размер денежных обязательств, при котором должник вправе подать заявление о применении в отношении него процедуры внесудебного банкротства.

В соответствии с пунктом 2 статьи 223.2 Закона № 127-ФЗ (в редакции Законопроекта) в отношении гражданина может применяться упрощенная процедура банкротства, если он отвечает совокупности условий, включая условие, что общий размер его денежных обязательств составляет не менее 50 тысяч и не более 700 тысяч рублей.

При расчете суммы обязательств должника для подачи заявления о банкротстве по внесудебной схеме учитывается общий размер денежных обязательств и обязанностей по уплате обязательных платежей, в том числе обязательств, срок исполнения которых не наступил, обязательств по уплате алиментов и обязательств по договору поручительства независимо от просрочки основного должника.

В соответствии с абзацем четвертым пункта 2 статьи 4 Закона № 127-ФЗ при определении наличия признаков банкротства гражданина не учитываются только неустойки (штрафы, пени), проценты за просрочку платежа, убытки в виде упущенной выгоды, подлежащие возмещению за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, а также иные имущественные и (или) финансовые санкции, в том числе за неисполнение обязанности по уплате обязательных платежей.

Следует отметить, что проведение процедуры внесудебного банкротства при сумме задолженности 50 тысяч рублей в большинстве случаев повлечет значительно большие затраты, нежели экономический эффект от ее реализации.

Кроме того, возможность списания таких незначительных сумм в результате упрощенной процедуры внесудебного банкротства будет стимулировать недобросовестное поведение значительной части должников, а также послужит стимулом к неисполнению ими своих обязательств даже при незначительном размере.

В этой ситуации предлагаемая Законопроектом упрощенная схема внесудебного банкротства, не предусматривающая предварительного анализа финансового состояния гражданина и выявления признаков преднамеренного и фиктивного банкротства, сделает данную процедуру неоправданно доступной, что в сочетании с «низким входным порогом» в 50 тыс. рублей для должников (по данным кредитных организаций, в данный диапазон попадает около 90% заемщиков), приведет к еще более значительному росту числа подаваемых гражданами заявлений, а также создаст более широкие возможности для осуществления должником противоправных действий, направленных на непогашение задолженности, и, как следствие, к существенному ущемлению прав кредиторов.

С учетом вышеизложенного предлагаем:

– **установить диапазон задолженности, при наличии которой допускается проведение процедуры внесудебного банкротства не менее 200 тысяч рублей и не более 500 тысяч рублей.**

3. Необходимо конкретизировать критерий наличия у гражданина пенсии как единственного источника дохода.

При введении данного критерия следует дать всестороннюю оценку тому факту, что пенсия в ряде случаев может превышать по размеру иные источники дохода, в том числе и заработную плату.

Граждане, получающие повышенную пенсию (например, военные пенсионеры), являются одной из наиболее платежеспособных, стабильных и низкорисковых клиентских групп кредитных организаций. При этом их покупательская способность в отношении товаров длительного пользования зачастую обусловлена именно возможностью оплаты с использованием кредитных средств.

При предоставлении данной категории заемщиков права инициировать процедуру внесудебного банкротства на основании того, что их единственным источником дохода является пенсия, без учета ее размера и оснований начисления, кредитование таких заемщиков будет существенно затруднено вследствие повышения регуляторных рисков.

С учетом изложенного предлагаем:

– предусмотреть возможность инициирования процедуры внесудебного банкротства при наличии у гражданина пенсии как единственного источника дохода, если размер такой пенсии не превышает 1 МРОТ (около 12 000 руб.);

– предусмотреть обязанность должника документально подтверждать наличие данного основания путем предоставления справки по форме 2-НДФЛ и выписки из ПФР.

4. Необходимо снизить размер дохода семьи гражданина, допускающий применение процедуры внесудебного банкротства.

Предлагаемый в поправках Правительства Российской Федерации критерий наличия у гражданина доходов менее величины двойного размера прожиточного минимума на каждого члена семьи не сопровождается закреплением возможности проверки имущественного положения всех членов семьи должника со стороны заинтересованного кредитора.

Учитывая, что для определения платежеспособности должника принимаются во внимание совокупные расходы на членов семьи, представляется обоснованным учитывать в таком случае доходы не только самого должника, но и проживающих совместно с ним иных членов семьи.

Кроме того, считаем завышенным предлагаемый размер доходов (двойной размер прожиточного минимума), при наличии которых гражданин вправе инициировать процедуру внесудебного банкротства.

Федеральный МРОТ с 1 января 2020 года равен 12 130 рублям. Это означает, что, например, при семье из трех человек должник может иметь доход 72 780 руб. (12 130 x 2 x 3), что даже выше размера средней заработной платы в Российской Федерации (информация о среднемесячной заработной плате в целом по Российской Федерации размещается на интернет-сайте Росстата www.gks.ru и на 2 квартал 2019 года составила 48 453 руб.) и при этом иметь основания инициировать процедуру внесудебного банкротства.

При таком чрезмерном смещении правового регулирования в пользу должников следует ожидать рост доли недобросовестных банкротств, направленных на списание задолженности, что повысит риски невозврата, прямо влияющие на ставки по кредитам для всех заемщиков, а также негативно отразится на стабильности банковского сектора экономики.

С учетом изложенного предлагаем:

– **установить в качестве критерия возможности инициирования процедуры внесудебного банкротства наличие у гражданина доходов менее величины одинарного размера прожиточного минимума на каждого члена семьи.**

5. Необходимо ограничить виды обязательств должника, учитываемые при определении общего размера его задолженности для целей применения процедуры внесудебного банкротства.

Полагаем, что при определении общего размера задолженности должника должны учитываться **только его обязательства по кредитным договорам и договорам займа, информация о которых содержится хотя бы в одном бюро кредитных историй.**

Такой критерий позволит исключить практику недобросовестных должников, включающих в совокупный размер задолженности всякого рода заемные расписки между физическими лицами, деньги по которым должнику фактически не передавались.

Также, при определении размера задолженности должника **не должны учитываться обязательства по кредитам, обеспеченным залогом, и обязательства по алиментам по аналогии с действующей редакцией Закона № 217-ФЗ.**

6. Необходимо исключить предлагаемую Правительством Российской Федерации возможность подачи заявления о процедуре внесудебного банкротства через МФЦ.

С учетом юридической значимости процедуры подачи заявления о применении процедуры внесудебного банкротства и отсутствием у МФЦ квалифицированных специалистов для содержательного анализа подаваемых документов предлагаем исключить возможность подачи заявления о процедуре внесудебного банкротства гражданина через МФЦ, коак создающую условия для злоупотребления правом со стороны недобросовестных должников, желающих воспользоваться указанной процедурой в целях освободить себя от обязанностей по возврату полученных кредитов.

С учетом изложенного предлагаем:

– **сохранить изначально предусмотренный Законопроектом порядок подачи заявления через финансового управляющего или арбитражный суд;**

– **уточнить, что при подаче заявления о процедуре внесудебного банкротства должник должен документально подтвердить основания подачи такого заявления.**

7. Необходимо дополнить порядок процедуры внесудебного банкротства гражданина указанием на необходимость предварительного проведения процедуры реструктуризации его задолженности.

В текущих экономических реалиях, несмотря на возможное временное ухудшение финансового положения только отдельных категорий заемщиков, финансовые организации видят риск гораздо более массового ухудшения платежной дисциплины клиентов вследствие транслируемых государством, в том числе через изменение законодательства, сигналов о допустимости неисполнения договорных кредитных обязательств, юридические детали которых обычно упускаются из внимания большинством граждан. В результате у значительного числа граждан формируется

готовность использовать льготную процедуру банкротства как способ недобросовестного неисполнения своих обязательств.

В этой связи полагаем, что предпочтительной к применению процедурой, решающей поставленную задачу по облегчения финансового положения должников, попавших в сложную финансовую ситуацию, должно быть не банкротство гражданина, а реструктуризация его долгов.

В связи с этим предлагаем:

– **дополнить критерии, соблюдение которых необходимо для инициирования внесудебного банкротства, указанием на необходимость предварительного обращения заемщика к кредитору с заявлением о реструктуризации его задолженности и/или о применении к нему отсрочки в уплате задолженности («кредитных каникул») в соответствии с действующим законодательством;**

– **предусмотреть возможность (при наличии оснований для применения процедуры внесудебного банкротства) осуществления реструктуризации задолженности должника на основании согласованного должником с кредиторами плана реструктуризации, который должен предусматривать обязанность должника осуществлять погашение задолженности платежами, размер которых не может составлять менее 10% от совокупного дохода должника.**

8. Необходимо упростить судебную процедуру проверки обоснованности заявления должника о внесудебном банкротстве.

Согласно 223.3 Законопроекта в течение срока процедуры внесудебного банкротства гражданина любое заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд по месту жительства гражданина с заявлением о несоответствии гражданина условиям внесудебного банкротства.

Такое заявление рассматривается по правилам главы 28² Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации независимо от количества присоединившихся к заявлению лиц. Глава 28² регулирует положения о исках групп лиц. Данный порядок предполагает приобретение кредитором, подающим такое заявление, статуса лица, которое ведет дело в интересах группы лиц с несением дополнительных обязанностей, таких как, например, предложить другим лицам из этой группы присоединиться к требованию о защите прав и законных интересов группы лиц путем опубликования сообщения в средствах массовой информации и др.

Таким образом, указанный судебный порядок по рассмотрению заявления о несоответствии гражданина условиям внесудебного банкротства не отвечает принципу справедливости и баланса защиты прав и законных интересов кредиторов и должников, поскольку накладывает на кредитора расходы, связанные с судебным рассмотрением дела, опубликованием сообщений в средствах массовой информации и т.д.

Кроме того, данный порядок рассмотрение дела **характеризуется длительным сроком судебного рассмотрения – 8 месяцев (ст.225.16 АПК РФ).**

При этом, с момента начала процедуры внесудебного банкротства до вступления в законную силу решения суда об удовлетворении заявления о несоответствия гражданина условиям внесудебного банкротства, действуют последствия внесудебного банкротства.

Учитывая, что соответствие требованиям внесудебного банкротства удостоверяется лишь самим должником, факт того, что последствия внесудебного банкротства наступают без какой-либо независимой профессиональной проверки, а также возложение на кредиторов ответственности по проверке обоснованности

поданного заявления, такая процедура внесудебного банкротства явно ущемляет права и законные интересы кредиторов и создает возможность злоупотреблений со стороны недобросовестных должников.

9. Необходимо увеличить срок процедуры внесудебного банкротства.

Поправки Правительства Российской Федерации предусматривают необоснованно короткий срок процедуры внесудебного банкротства гражданина – **6 месяцев**.

Указанный период времени представляется недостаточным для изменения материального положения гражданина, а также судебного оспаривания кредиторами поданного должником публичного заявления.

Кроме того, наблюдается явная коллизия норм, регламентирующих процессуальные сроки: **восьмимесячный срок** рассмотрения заявления о несоответствии гражданина условиям внесудебного банкротства превышает **шестимесячный срок** базовой процедуры внесудебного банкротства. В этой связи предусмотренный первоначальной редакцией Законопроекта срок в 1 год признается более адекватным.

С учетом изложенного предлагаем:

– **сохранить срок процедуры внесудебного банкротства, предусмотренный редакцией Законопроекта, принятой в первом чтении, – 1 год.**

10. Необходимо предусмотреть негативные последствия для должников, воспользовавшихся внесудебной процедурой банкротства, в целях дестимулирования злоупотреблений ею.

В целях предотвращения использования процедуры внесудебного банкротства недобросовестными должниками, не испытывающими существенных финансовых сложностей, предлагаем нормативно предусмотреть следующие последствия признания гражданина банкротом в результате применения указанной процедуры.

Должник будет не вправе:

– в течение срока, предусмотренного планом реструктуризации, но не менее 5 лет, **брать новые кредиты и получать займы;**

– в течение срока, предусмотренного планом реструктуризации, но не менее 5 лет **получать статус индивидуального предпринимателя, быть учредителем (иным участником) юридического лица, а также занимать должности в органах управления юридического лица;**

– в течение срока, предусмотренного планом реструктуризации, но не менее 5 лет **выезжать за границу;**

– в течение срока, предусмотренного планом реструктуризации, но не менее 3 лет **приобретать недвижимое имущество, а также автотранспортные средства и производить в отношении них соответствующие регистрационные действия.**

11. Необходимо скорректировать срок вступления Законопроекта в силу и предусмотреть срок последующей доработки внесудебной процедуры банкротства гражданина.

В соответствии с Законопроектом процедура внесудебного банкротства гражданина вводится для широкого круга граждан и на неопределенный срок (в качестве постоянно действующей).

В то же время процедура вводится в условиях временного ухудшения финансового положения отдельных категорий заемщиков в связи с пандемией коронавируса в целях оказания им оперативной помощи.

В этой связи представляется целесообразным:

– ограничить возможность инициирования данной процедуры только лицами, непосредственно пострадавшими от коронавируса или потерявшими кормильца вследствие такого заболевания;

– установить срок вступления в силу Законопроекта быть не ранее **01 октября 2020 г.** с учетом необходимости доработки АБС и операционных процессов участников процесса банкротства;

– ограничить период допустимого инициирования вводимых процедур определенным разумным сроком (**до 1 марта 2021 г.**), в течение которого провести более детальное обсуждение целесообразности и конкретного формата подобных мер на дальнейший период с участием представителей финансового рынка.