



31.05.2022

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 123230-8 «О внесении изменений в отдельные положения законодательных актов Российской Федерации»

В Государственной Думе Российской Федерации к первому чтению готовится проект федерального закона № 123230-8 «О внесении изменений в отдельные положения законодательных актов Российской Федерации» (далее – Законопроект), направленный на совершенствование норм о последствиях введения моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами.

Специалисты НСФР совместно с финансовыми организациями рассмотрели Законопроект и сообщают о его концептуальной поддержке. Предложенные в Законопроекте изменения редакции пункта 3 статьи 9.1 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», устанавливающие, что последствия, предусмотренные данным пунктом, подлежат применению исключительно в отношении лиц, на которых распространяется действие моратория, обладающих признаками банкротства, позволят обеспечить соблюдение баланса интересов участников гражданского оборота, связанных с надлежащим исполнением принятых на себя обязательств, сохранив возможность восстановления своей платежеспособности лицами, действительно пострадавшими от обстоятельств, послуживших основанием для введения моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами (далее – мораторий), а также положительно скажется на стабильности экономики и платежной дисциплины во всех областях хозяйства.

1. Положительный экономический эффект от принятия Законопроекта.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.03.2022 № 497 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве» (далее – Постановление № 497) с 01.04.2022 введен мораторий сроком на 6 месяцев **в отношении неограниченного круга физических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также юридических лиц**, за исключением застройщиков многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, включенных по состоянию на 01.04.2022 в единый реестр проблемных объектов,.

В соответствии с пунктом 3 статьи 9.1 Закона № 127-ФЗ правовыми последствиями распространения на лицо действия моратория являются, в частности, следующие:

- проценты за пользование чужими денежными средствами (статья 395 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), неустойка (статья 330 ГК РФ), пени за просрочку уплаты налога или сбора (статья 75 Налогового кодекса Российской Федерации), а также иные финансовые санкции не начисляются на требования к такому лицу, возникшие до введения моратория;

- не допускается обращение взыскания на заложенное таким лицом имущество;

- приостанавливается исполнительное производство, возбужденное в отношении такого лица, по имущественным взысканиям по требованиям, возникшим до введения моратория.

1.1. Учитывая максимально широкий круг лиц, на которых распространяется действие моратория в соответствии с Постановлением № 497, на практике его введение повлекло **автоматическое** приостановление исполнения **всех** текущих и возбуждения новых исполнительных производств **в отношении всех физических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также подавляющего большинства юридических лиц** (по информации ФССП России **более 55 млн.**), в том числе исполнительных производств, взыскателями по которым являются социально незащищенные категории населения – пенсионеры, одинокие матери и др., независимо от наличия у них признаков банкротства.

Указанная ситуация создает финансовые риски для всех категорий кредиторов, как государственных (ФНС России, ФТС России, ПФР), так и частных (финансовые организации, ресурсоснабжающие организации, организации ЖКХ, операторы связи и др.).

Так, согласно информации, размещенной на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в марте 2022 г. кредитными организациями юридическим лицам – резидентам и индивидуальным предпринимателям **выдано кредитов на общую сумму 5,3 трлн. руб.**, при этом задолженность указанной категории лиц по состоянию на 01.04.2022 составляет **свыше 45 трлн. руб.**, в том числе **просроченная 3 трлн. руб.**¹

Аналогичные показатели в отношении потребителей – резидентов по состоянию на 01.04.2022 составляют: **1,2 трлн. руб.** – общий объем выданных кредитов, **25,1 трлн. руб.** – задолженность, **982 млрд. руб.**² – просроченная задолженность. При этом большая часть потребительских кредитов предоставлена гражданам системно значимыми банками, в отношении которых недружественными государствами введены серьезные ограничительные меры (секторальные и блокирующие санкции), создающие негативное влияние на их ликвидность и финансовую устойчивость.

Просроченная задолженность потребителей всех категорий перед организациями жилищно-коммунальной сферы, по данным Росстата, составляет **более 460 млрд. руб.**

Сохранение норм пункта 3 статьи 9.1 Закона № 127-ФЗ в действующей редакции негативно отразится и на поступлениях обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации. По данным ФССП России, за 2021 г. **было исполнено 60 миллионов исполнительных производств и взыскано 326,6 миллиардов рублей** в пользу консолидированного бюджета Российской Федерации. Однако после введения моратория Федеральная налоговая служба лишилась возможности взыскивать задолженность с неплательщиков, так как мораторий распространяется на все исполнительные производства, возбужденные в отношении всех юридических и физических лиц.

Таким образом, в течение периода действия моратория бюджет Российской Федерации будет недополучать значительные суммы налогов.

В то же время, как справедливо отмечается в пояснительной записке к Законопроекту, должники уже в достаточной степени защищены от негативных последствий принудительного взыскания в рамках исполнительного производства посредством установленной Федеральным законом от 29.06.2021 № 234-ФЗ «О внесении

¹ https://cbr.ru/vfs/statistics/BankSector/Loans to corporations/01_03_Loans corp 20220401.xlsx

² https://cbr.ru/vfs/statistics/BankSector/Loans to individuals/01_22_Loans ind 20220401.xlsx

изменений в статью 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» **гарантии сохранения ежемесячного дохода гражданина-должника** в размере не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по России, а также восстановления Федеральным законом от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» **механизма «кредитных каникул»**, предусмотренного Федеральным законом от 03.04.2020 № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа».

В такой ситуации полное отсутствие возможности принудительного возврата просроченной задолженности, в том числе по предоставленным должникам кредитам, становится дополнительным искусственно созданным фактором, негативно отражающимся на устойчивости всей финансовой системы страны.

Кроме того, невозможность взыскания долгов за коммунальные услуги приведет к значительному снижению их качества в связи с отсутствием финансовых ресурсов для их дальнейшего оказания, что только породит социальную напряженность в обществе.

1.2. Одним из последствий введения моратория является приостановление начисления неустоек (штрафов, пени) и иных финансовых санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение денежных обязательств и обязательных платежей, возникших до введения моратория.

При этом введение в отношении лица моратория не приостанавливает его деятельность. В период действия моратория оно, в частности, вправе предоставлять исполнение по сделкам, обязательства по которым возникли до начала действия моратория, заключать новые сделки, что подтверждается, разъяснениями, приведенными в пункте 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 № 44 «О некоторых вопросах применения положений статьи 9.1 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – постановление Пленума № 44).

На практике указанное последствие введения моратория используется должниками как легальный способ неосновательного обогащения за счет кредитора, поскольку хозяйственная деятельность большинства должников (применительно к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям) и получаемые ими доходы (применительно к должникам физическим лицам) позволяют сделать вывод об отсутствии системного негативного воздействия на них обстоятельств, послуживших основанием для введения моратория.

В свою очередь предложенные Законопроектом изменения, устанавливающие дополнительный критерий, для применения в отношении лица, на которого распространяется мораторий, последствий его введения, позволят существенно снизить возможный негативный эффект для экономики страны, финансовой системы в целом и кредиторов частности.

2. Необходимость обеспечения баланса интересов участников гражданского оборота, связанных с надлежащим исполнением принятых на себя обязательств, путем приведения буквального содержания положений статьи 9.1 Закона № 127-ФЗ в соответствие с целями ее введения.

Согласно абзацу 3 статьи 2 Закона № 127-ФЗ должником является гражданин, в том числе индивидуальный предприниматель, или юридическое лицо, **оказавшиеся**

неспособными удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам, о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей в течение срока, установленного данным законом.

Недостаточность имущества представляет собой превышение размера денежных обязательств и обязанностей по уплате обязательных платежей должника над стоимостью имущества (активов) должника, а **неплатежеспособность** – прекращение исполнения должником части денежных обязательств или обязанностей по уплате обязательных платежей, вызванное недостаточностью денежных средств (абзацы тридцать пятый и тридцать шестой статьи 2 Закона № 127-ФЗ).

Статьей 3 Закона №127-ФЗ предусмотрено общее правило, согласно которому **юридическое лицо считается неспособным удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам**, о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, **если соответствующие обязательства и (или) обязанность не исполнены им в течение трех месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены.**

Пунктом 2 статьи 6 Закона № 127-ФЗ предусмотрено, что по общему правилу производство по делу о банкротстве может быть возбуждено арбитражным судом при условии, что требования к должнику – юридическому лицу в совокупности составляют **не менее чем триста тысяч рублей.**

Перечень обстоятельств, при наличии которых руководитель должника – юридического лица, обязан обратиться в суд с заявлением должника о банкротстве, установлен статьей 9 Закона № 127-ФЗ.

Заявление кредитора о признании гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, банкротом принимается арбитражным судом при условии, что требования к гражданину составляют **не менее чем пятьсот тысяч рублей** и указанные требования не исполнены **в течение трех месяцев** с даты, когда они должны быть исполнены, если иное не предусмотрено Законом № 127-ФЗ (пункт 2 статьи 213.3, статья 214.1 Закона № 127-ФЗ).

Пункты 1 и 2 статьи 213.4 Закона №127-ФЗ устанавливают специальные по отношению к статье 213.3 Закона правила обращения самого должника в арбитражный суд с заявлением о признании его банкротом. Так, обязанность должника по обращению в арбитражный суд с заявлением о признании себя банкротом на основании пункта 1 статьи 213.4 Закона о банкротстве возникает при одновременном наличии двух условий:

– размер неисполненных должником денежных обязательств и (или) обязанности по уплате обязательных платежей (как с наступившим сроком исполнения, так и с ненаступившим) в совокупности составляет не менее чем пятьсот тысяч рублей независимо от того, связаны они с осуществлением предпринимательской деятельности или нет;

– удовлетворение требования одного или нескольких кредиторов приведет к невозможности исполнения обязательств и (или) обязанностей по уплате обязательных платежей перед другими кредиторами.

Признаки неплатежеспособности гражданина приведены в статье 213.6 Закона № 127-ФЗ.

Таким образом, Закон №127-ФЗ содержит **обширный, понятный и много лет применяемый перечень критериев, при наличии которых, можно говорить о наличии оснований полагать, что для восстановления платежеспособности лица,**

защиты интересов его кредиторов необходимо применение специальной процедуры – признаков банкротства.

Как следует из пункта 1 статьи 9.1 Закона № 127-ФЗ введение моратория, направлено на оказание дополнительной поддержки лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения, к числу которых отнесены чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, существенное изменение курса рубля и подобных обстоятельства, то есть тем лицам, финансовое положение которых в результате таких обстоятельств ухудшилось настолько, что они стали отвечать вышеприведенным неплатежеспособности и (или) недостаточности имущества.

Указанный вывод подтверждается правоприменительной практикой, в частности разъяснениями, приведенными в пунктах 4 и 7 Постановления Пленума № 44, согласно которым:

– отказ от моратория вступает в силу со дня опубликования соответствующего заявления и влечет неприменение к отказавшемуся лицу всего комплекса преимуществ и ограничений со дня введения моратория в действие, а не с момента отказа от моратория. Однако если названное лицо докажет, что отказ от моратория вызван улучшением его экономического положения, произошедшим вследствие использования мер поддержки, предусмотренных мораторием, то последствия введения моратория к нему не применяются с момента отказа от моратория (статья 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации);

– если при рассмотрении спора о взыскании неустойки или иных финансовых санкций, начисленных за период действия моратория, будет доказано, что ответчик, на которого распространяется мораторий, в действительности не пострадал от обстоятельств, послуживших основанием для его введения, и ссылки данного ответчика на указанные обстоятельства являются проявлением заведомо недобросовестного поведения, суд в зависимости от обстоятельств дела и с учетом характера и последствий поведения ответчика может удовлетворить иск полностью или частично, не применив возражения о наличии моратория (пункт 2 статьи 10 ГК РФ).

Вместе с тем, применительно к определению круга лиц, на которых изначально распространяется мораторий, Пленум Верховного Суда Российской Федерации отдал приоритет буквальному, а не телеологическому толкованию, разъяснив, что на лицо, которое отвечает требованиям, установленным актом Правительства Российской Федерации о введении в действие моратория, распространяются правила о моратории независимо от того, обладает оно признаками неплатежеспособности и (или) недостаточности имущества либо нет (пункт 2 Постановления Пленума № 44), что привело к разнонаправленной практике применения судами положений статьи 9.1 Закона № 127-ФЗ.

При этом Законопроектом, предлагается разрешить данную правовую неопределенность, исходя из системной взаимосвязи редактируемой нормы с иными положениями Закона № 127-ФЗ, а также целей установления моратория.

Предложенная Законопроектом концепция представляется наиболее лаконичной, предпочтительной и эффективной относительно правовой модели защиты от недобросовестного поведения должников, основанной на праве кредитора на обращение в суд с иском к такому должнику, поскольку позволяет, не создавая дополнительной нагрузки на судебную систему, дополнительных временных и финансовых затрат для кредитора и должника, связанных с судебным разбирательством, определить круг лиц, в отношении которых последствия введения моратория должны применяться.

Так, с учетом предусмотренной статьей 64 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» компетенцией судебных приставов-исполнителей на совершение исполнительных действий, в частности на проведение проверки финансовых документов должника, оценки и розыска имущества, **представляется разумным наделение судебного пристава-исполнителя компетенцией по проверке наличия у должника признаков банкротства для целей приостановления исполнительного производства в связи с введением моратория.**

Кроме того, наделение судебных приставов исполнителей полномочиями по оценке имущественного состояния должников не является новым механизмом для отечественного правопорядка. Например, именно такая модель использовалась в рамках Федерального закона от 20.07.2020 № 215-ФЗ «Об особенностях исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также возврата просроченной задолженности в период распространения новой коронавирусной инфекции».

Представляется, что с учетом четких критериев наличия у должника признаков банкротства, предусмотренных Законом № 127-ФЗ, наделение судебных приставов-исполнителей проектируемой компетенцией не повлечет существенного увеличения их нагрузки.

Более того, **осуществление проверки имущественного положения должника, на которого распространяется мораторий, для целей приостановления исполнительного производства предложено самой ФССП России в качестве одной из составляющей временного порядка реализации положений Постановления № 497.³**

3. Редакционные предложения к Законопроекту.

По консолидированному мнению финансовых организаций, некоторые положения Законопроекта требуют незначительной корректировки, в связи с чем **предлагаем:**

1) в статье 1 Законопроекта:

– **абзац четвертый дополнить вторым предложением следующего содержания:**

«Последствия, предусмотренные абзацем десятым пункта 1 статьи 63 настоящего Федерального закона, наступают только в отношении требований возникших до введения моратория и при условии направления должником кредиторам заявления о приостановлении начисления неустоек (штрафов, пени) и иных финансовых санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение денежных обязательств и обязательных платежей по таким требованиям, в котором указываются имеющиеся у должника признаки банкротства, с приложением соответствующих подтверждающих документов;»;

– **абзац пятый** после слов «внесудебном порядке» дополнить словами «, при условии направления должником соответствующего заявления, в котором указываются имеющиеся у должника признаки банкротства, с приложением подтверждающих документов;»;

– **абзац шестой** после слов «судебному приставу-исполнителю» дополнить словами «, в котором указываются имеющиеся у должника признаки банкротства, с приложением соответствующих подтверждающих документов».

Предлагаемые уточнения призваны сделать порядок применения последствий, предусмотренных пунктом 3 статьи 9.1 Закона № 123-ФЗ, еще более прозрачным. Так, для целей применения последствий введения моратория в части приостановления начисления

³ Циркулярное письмо ФССП России от 11.04.2022 ID 11099188458 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве».

финансовых санкций, обращения взыскания на заложенное имущество предлагается установить заявительный порядок, который позволит избежать ошибок в их применении и дополнительно сбалансировать интересы кредитора и должника.

Также предлагаемые изменения позволят устранить правовую неопределенность в вопросе, что следует считать текущими платежами для целей моратория, закрепив на уровне закона подходы, выработанные правоприменительной практикой и закрепленные в пунктах 7, 8 и 11 Постановления Пленума № 44.

2) дополнить Законопроект положениями, устанавливающими, что предусмотренные пунктом 2 статьи 9.1 Закона № 127-ФЗ последствия подачи кредитором в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом и внесения в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве уведомления кредитора о намерении обратиться в суд с таким заявлением, **не распространяются на требования кредитных организаций к должнику-гражданину, в случае если сумма просроченной задолженности по кредитному договору в размере более 500 тыс. руб. возникла более чем за 90 дней до даты введения моратория.**

Так, в соответствии размещенным на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информационным бюллетенем «Сведения о рынке ипотечного жилищного кредитования в России» № 3 средний размер потребительского кредита, обеспеченного ипотекой в марте 2022 г. составил 3,2 млн. руб. при средней ставке 8,05% и среднем сроке 266 месяцев. Таким образом, ежемесячный платеж по такому кредиту составляет 25 900 руб., а для достижения просроченной задолженности в сумме 500 тыс. руб. должник гражданин, с учетом установленного частью 5 статьи 6.1 Федерального закона от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» максимального размера неустойки, должен не исполнять обязательства по погашению задолженности по кредитному договору не менее 16 календарных месяцев. В случае с необеспеченными потребительскими кредитами такой срок будет еще продолжительнее, что **позволит сделать однозначный вывод о том, что финансовые трудности у заемщика-должника возникли не в связи с обстоятельствами, повлекшими введение моратория.**

В противном случае распространение на такую категорию должников последствий введения моратория повлечет лишь увеличение размера их просроченной задолженности, в том числе за счет начисления финансовых санкций за неисполнение обязательств по внесению плановых платежей по кредиту в период моратория, тогда как в случае, если заявления кредиторов по таким требованиям будут приниматься арбитражными судами к рассмотрению, размер задолженности будет фиксированным на дату обращения с заявлением, либо на дату введения первой процедуры.