

Иск. НСФР - 05/1 - 344
от 20.06.2022

**Председателю
Правительства
Российской Федерации
Мишустину М.В.**

*Об оценке целесообразности завершения
действия Постановления Правительства
Российской Федерации от 28.03.2022
№ 497 «О введении моратория на
возбуждение дел о банкротстве»*

Уважаемый Михаил Владимирович!

Настоящее совместное обращение профессиональных объединений представителей различных секторов российской экономики обусловлено сформировавшимся комплексом объективных экономических и юридических условий для досрочного завершения действия моратория на возбуждение дел о банкротстве, введенного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.03.2022 № 497 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами».

Согласно пункту 1 статьи 9.1 Федеральный закон от 26.10.2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон № 127-ФЗ) для обеспечения стабильности экономики в исключительных случаях (при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, существенном изменении курса рубля и подобных обстоятельствах) Правительство Российской Федерации вправе ввести мораторий на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами (далее – мораторий), на срок, устанавливаемый Правительством Российской Федерации.

На основании Постановления Правительства Российской Федерации от 28.03.2022 № 497 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами» (далее – Постановление № 497) с 01.04.2022 на шесть месяцев введен мораторий на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами, в отношении всех юридических лиц и граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, за исключением должников, являющихся застройщиками многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, включенных на 01.04.2022 в единый реестр проблемных объектов.

1. Согласно пункту 1 статьи 9.1 Закона № 127-ФЗ основанием для применения Правительством Российской Федерации моратория на возбуждение дел о банкротстве является необходимость обеспечения стабильности экономики в исключительных случаях – при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, существенном изменении курса рубля и подобных обстоятельствах.

Принятие Постановления № 497 в конце марта 2022 г. действительно было обусловлено неожиданным возникновением финансовой нестабильности вследствие введения недружественными государствами ограничительных мер в отношении Российской Федерации, ее граждан и организаций, что вызвало необходимость принятия целого комплекса оперативных мер, направленных на поддержку российского бизнеса и

населения, сдерживание инфляции, стабилизацию цен, сохранение устойчивой финансовой системы страны.

За прошедший период принятые Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и Банком России меры эффективно стабилизировали экономическую ситуацию: прочно укрепился рубль, рост цен остановился со второй половины мая, была отменена обязательная продажа валютной выручки экспортерами, безработица опустилась до минимума, о чем заявил Президент Российской Федерации 07.06.2022 на совещании по экономическим вопросам в Ново-Огарево¹.

Кроме того, с конца февраля до середины июня текущего года ключевая ставка, являющаяся основным инструментом денежно-кредитной политики, была снижена Советом директоров Банка России с 20% до 9,5% на основании таких важных признаков стабилизации экономической ситуации, как возвращение инфляционных ожиданий населения к уровням годичной давности, снижение ценовых ожиданий предприятий и возврат к уровням конца прошлого года, приостановление снижения экономической активности².

По данным Росстата, инфляция в месячном выражении в мае текущего года замедлилась до 0,12% (минимум с сентября 2020 года) после 1,56% в апреле и 7,61% в марте³. За неделю же с 4 по 10 июня 2022 года цены в России упали на 0,14% и, таким образом, второй раз с конца мая была зафиксирована недельная дефляция⁴.

Указанные факты свидетельствуют об устойчивой тенденции к стабилизации экономической ситуации в России и прекращении действия условий, указанных в пункте 1 статьи 9.1 Закона № 127-ФЗ и послуживших основанием для введения моратория на основании Постановления № 497.

Таким образом, можно уверенно констатировать восстановление стандартных экономических условий, при которых лица, на которых распространяется мораторий, в состоянии вновь начать надлежащим образом исполнять свои обязательства, в том числе в рамках процедур исполнительного производства.

2. Следует также принять во внимание, что, к сожалению, помимо временного положительного эффекта для должников, принятие Постановления № 497 повлекло и возникновение целого ряда крайне негативных последствий для кредиторов во всех секторах российской экономики.

2.1. Так, в пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.12.2020 № 44 «О некоторых вопросах применения положений статьи 9.1 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Постановление Пленума № 44) разъяснено, что в соответствии с пунктом 1 статьи 9.1 Закона № 127-ФЗ 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.**

В то же время очевидно, что степень негативного влияния факторов, послуживших основой для введения моратория, отличается, и зачастую существенно, для разных субъектов экономической деятельности. Однако фактически «тотальный» мораторий не

¹ <https://tass.ru/ekonomika/14845725>

² <https://www.cbr.ru/press/event/?id=12933>

³ <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2022/06/15/926708-rosstat-snova-zafiksiroval-nedelnyuyu-deflyatsiyu>

⁴ <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2022/06/15/926708-rosstat-snova-zafiksiroval-nedelnyuyu-deflyatsiyu>

учитывает ни степень указанного влияния, ни возможности конкретного субъекта (групп субъектов) выполнять свои обязательства.

Согласно пункту 6 Постановления Пленума № 44 со дня введения в действие моратория в силу прямого указания закона исполнительное производство по имущественным взысканиям по требованиям, возникшим до введения моратория, приостанавливается. Исполнительное производство считается приостановленным на основании акта о введении в действие моратория до его возобновления. Это означает недопустимость применения мер принудительного исполнения в период действия моратория, а также невозможность исполнения исполнительного документа, предъявленного взыскателем непосредственно в банк или иную кредитную организацию в порядке, установленном частью 1 статьи 8 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон № 129-ФЗ). В случае поступления исполнительного документа в банк в отношении должника, на которого распространяется действие моратория, банк принимает такой исполнительный документ и оставляет его без исполнения до окончания действия моратория.

Более того, согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации (Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 18.04.2022 № 305-ЭС21-25305 по делу № А40-233155/2020) одним из правовых последствий введения моратория на возбуждение дел о банкротстве является распространение на должников, в отношении которых введен мораторий, безусловного приостановления исполнительного производства по всем имущественным взысканиям по требованиям, возникшим до введения моратория.

Таким образом, учитывая неограниченно 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, подавляющего большинства юридических лиц, а также запрет на начисление неустоек, что создало финансовые риски для всех категорий кредиторов, как государственных (ФНС России, ФТС России, ПФР), так и частных (ресурсоснабжающие организации, организации ЖКХ, все виды финансовых организаций и др.).

При этом, по имеющейся у СРО «НАПКА» информации, с момента введения моратория платежная дисциплина всех категорий должников снизилась до 30%, поступление денежных средств от ФССП России в рамках исполнительных производств снизилось до 32%, поступление денежных средств от кредитных организаций при предъявлении исполнительных документов в кредитные организации в соответствии со статьей 8 Закона № 229-ФЗ снизилось от 97% до полного прекращения.

В такой ситуации полное отсутствие возможности принудительного возврата просроченной задолженности стало дополнительным, причем искусственно созданным отрицательным фактором, негативно отражающимся на устойчивости всей финансовой системы страны.

2.2. В соответствии с пунктом 3 статьи 9.1 Закона № 127-ФЗ одним из последствий введения моратория является приостановление начисления неустоек (штрафов, пени) и иных финансовых санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение денежных обязательств и обязательных платежей, возникших до введения моратория.

В пункте 4 Постановления Пленума № 44 указано, что предусмотренные мораторием мероприятия предоставляют лицам, на которых он распространяется, преимущества (в частности, освобождение от уплаты неустойки и иных финансовых санкций).

Следует, однако, отметить, что введение в отношении лица моратория не является основанием для приостановления его деятельности. В период действия моратория такое лицо вправе осуществлять исполнение по сделкам, обязательства по которым возникли до начала действия моратория, заключать новые сделки, что подтверждается, разъяснениями, приведенными в пункте 8 Постановления Пленума № 44.

На практике введение моратория дало возможность недобросовестным должниками использовать его как **легальный способ неосновательного обогащения за счет кредитора**, поскольку продолжающаяся 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 большую часть должников тех обстоятельств, которые послужили основанием для введения моратория.

2.3. Крайне негативные последствия введения моратория на возбуждение дел о банкротстве возникли **в сфере ЖКХ**, где именно на летние месяцы приходится все ремонтные работы, закупка комплектующих и топлива. Поскольку большинство ресурсоснабжающих организаций предоставляет коммунальные ресурсы (услуги) на основании публичных договоров, такие организации лишены права выбора контрагентов и не могут по своей инициативе полностью прекратить поставку большинства коммунальных ресурсов (услуг) неплательщикам.

Учитывая, что до 30% потребителей производит оплату исключительно в понудительном порядке вследствие применения таких мер ответственности, как начисление пени или введение ограничения поставки коммунальных услуг (ресурсов), в условиях моратория, запрещающего начислять пени, для таких граждан становится не только выгодно, но и законно не оплачивать услуги ЖКХ как минимум до истечения срока действия Постановления № 497.

По состоянию на 01.04.2022 организациями сферы ЖКХ получены исполнительные документы на общую сумму около 500 млрд. руб., что соответствует 45-60% среднемесячной выручки этих организаций. При этом для взыскания денежных средств по 20 – 30% исполнительных документов указанные организации обращаются непосредственно в кредитные организации в соответствии со статьей 8 Закона № 229-ФЗ. Однако после вступления с 01.04.2022 в силу моратория взыскание долгов по направленным в кредитные организации исполнительным документам практически полностью прекратилось.

Таким образом, за период действия моратория к уже имеющейся в сфере ЖКХ дебиторской задолженности в размере 1,4 трлн рублей в самый критический период перед зимними месяцами формируется дополнительный долг в сумме неисполненных обязательств, уже признанных на основании решений судов.

В результате, **сохранение действия моратория до истечения нормативно предусмотренного срока (01.10.2022) в отсутствие адекватных мер защиты кредиторов может уже в начале осени этого года привести к масштабному и системному кризису поставки коммунальных услуг в сфере ЖКХ.**

2.4. Согласно информации, размещенной на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», только в марте 2022 года 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 составила свыше 45,0 трлн. руб., в том числе просроченная 3,0 трлн. руб.⁵

Аналогичные показатели в отношении потребителей – резидентов по состоянию на 01.05.2022 составили: 885,2 млрд руб. – общий объем выданных кредитов, 24 962,65 млрд руб. – всего задолженность, 993,2 млрд руб. – просроченная задолженность⁶.

При этом большая часть потребительских кредитов предоставлена гражданам системно значимыми банками, в отношении которых недружественными государствами введены серьезные ограничительные меры (секторальные и блокирующие санкции), оказывающие негативное влияние на их ликвидность и финансовую устойчивость.

Вследствие введения моратория и полного искусственного исключения процедур принудительного взыскания **сумма просроченных платежей ежемесячно только увеличивается, формируя для граждан все возрастающую отложенную долговую нагрузку и подрывая их годами формировавшуюся платежную дисциплину.**

В такой ситуации полное отсутствие возможности принудительного возврата просроченной задолженности, в том числе по предоставленным должникам кредитам, а также возможности обращения взыскания на заложенное имущество становятся значимым дополнительным фактором, крайне негативно отражающимся на устойчивости всей финансовой системы страны.

2.5. Вследствие введения моратория серьезные риски возникли и **на рынке облигаций**, затрагивающем интересы миллионов инвесторов – физических лиц.

Количество физических лиц, имеющих брокерские счета на Московской бирже, за 2021 год увеличилось почти вдвое и составило порядка 23 млн, человек или более 15% населения России. Нетто-покупки физических лиц на фондовом рынке в секторе корпоративных облигаций составили с 2020 года 1,4 трлн. руб. Таким образом, частные инвесторы впервые стали значимым конечным кредитором экономики.

При этом, если вложения физлиц через в банковский сектор (через вклады) защищены Агентством по страхованию вкладов, то надежность вложений инвесторов в облигации находится в прямой зависимости от непрерывности и стабильности поступления средств кредиторам.

В этих условиях изменение общего режима погашения задолженности, осуществленное Постановлением № 497, требует реструктуризации обязательств по облигациям, что крайне затруднено необходимостью проведения общего собрания владельцев облигаций и получения 75% процентов голосов «за» такое решение. В условиях высокой «распыленности» владельцев облигаций (вплоть до 35 тыс. инвесторов в одном выпуске) и низкой активности физических лиц на голосованиях осуществление такой реструктуризации оказывается практически невозможно.

В результате значительно вырастает риск дефолтов по облигациям, что, в свою очередь, подрывает доверие к финансовому рынку частных инвесторов, ставших одним из перспективных источников фондирования реального сектора экономики.

⁵ [https://cbr.ru/vfs/statistics/BankSector/Loans to corporations/01_03_Loans corp_20220401.xlsx](https://cbr.ru/vfs/statistics/BankSector/Loans%20to%20corporations/01_03_Loans_corp_20220401.xlsx).

⁶ [https://cbr.ru/vfs/statistics/BankSector/Loans to individuals/01_22_Loans ind_20220501.xlsx](https://cbr.ru/vfs/statistics/BankSector/Loans%20to%20individuals/01_22_Loans_ind_20220501.xlsx).

2.6. Кроме того, действие моратория **негативно отражается и на поступлениях обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации**. По данным ФССП России, за 2021 год 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 недополучает значительные суммы налогов.

2.7. Считаю необходимым отметить, что стабильность экономики является конституционно значимой ценностью, обеспечивать которую необходимо с использованием механизмов, **гарантирующих соблюдение баланса интересов всех участников гражданского оборота и не создающих условий для ущемления прав одной группы его участников за счет предоставления привилегий для другой**.

Так, Конституционный суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что в силу статей 15 (часть 2), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации и исходя из общеправового принципа справедливости, действующего в сфере регулирования имущественных отношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, защита права собственности и иных имущественных прав, включая право требования, **должна осуществляться с учетом принципа соразмерности, с тем чтобы обеспечивался баланс прав и законных интересов участников гражданского оборота: собственников, кредиторов, должников**. Вводимые федеральным законом ограничения прав владения, пользования и распоряжения имуществом, свободы предпринимательской деятельности и свободы договора **должны быть справедливыми, адекватными и пропорциональными, не затрагивать существо конституционных прав, т.е. не ограничивать пределы применения конституционных норм**. Сама возможность ограничений обуславливается необходимостью защиты конституционно значимых ценностей, а именно основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обороны страны и безопасности государства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.03.2019 № 14-П).

С учетом вышеизложенного в условиях восстановления докризисных величин основных экономических показателей и наличия сформированной многоуровневой системы общих и специальных нормативных мер защиты граждан от негативных последствий принудительного взыскания (гарантии сохранения МРОТ, защита социальных выплат, кредитные каникулы, ипотечные каникулы и др.), продолжение действия моратория, ведущего к быстрому росту объема просроченных обязательств в целом по экономике в отсутствие адекватных мер по защите кредиторов от действий (бездействия) недобросовестных должников способно привести к эффекту, противоположному целям введения моратория – **существенному нарушению прав значительного числа кредиторов, системному кризису неплатежей во всех секторах экономики, существенному снижению качества услуг, оказываемых гражданам и организациям, и замедлению восстановления экономики в условиях сохраняющейся неблагоприятной внешней конъюнктуры**.

В целях предотвращения системного кризиса неплатежей в жилищной, финансовой и иных сферах, а также принимая во внимание важность неизменного обеспечения системной финансовой стабильности, просим Вас, уважаемых Михаил Владимирович, рассмотреть возможность досрочной отмены Постановления Правительства Российской Федерации от 28.03.2022 № 497 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами» с 1 июля 2022 года в целях прекращения действия моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами.

<p>Председатель</p> <p>Некоммерческого партнерства «Национальный совет финансового рынка» (НП «НСФР»)</p>   <p>А.В.Емелин</p>	<p>Директор</p> <p>Саморегулируемой организации «Национальная Ассоциация Профессиональных Коллекторских Агентств» (СРО «НАПКА»)</p>   <p>Б.Б.Воронин</p>
<p>Исполнительный директор</p> <p>Ассоциации предприятий сферы ЖКХ «ОБЪЕДИНЕННЫЙ ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНЫЙ СОВЕТ»</p>   <p>И.А. Булгакова</p>	<p>Директор</p> <p>Саморегулируемой организации Союз микрофинансовых организаций «Микрофинансирование и Развитие» (СРО «Мир»)</p>   <p>Е.С. Стратьева</p>
<p>Директор</p> <p>Ассоциации Региональных расчетных центров (АРЦ)</p>   <p>О.В. Селяхова</p>	<p>Член Совета</p> <p>Ассоциации владельцев облигаций (АВО)</p>   <p>А.В. Пономарев</p>