

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 931192-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», внесенному Правительством Российской Федерации

Извеков Станислав Сергеевич, к.ю.н., старший преподаватель кафедры финансового права УрГЮУ

Правительство РФ внесло на рассмотрение законопроект о так называемом моратории на начало новых процедур банкротства, в отношении определенных категорий должников. Кредиторы не вправе будут в период действия моратория начинать процедуры банкротства должников, включенных в список Правительства РФ, начислять неустойки и осуществлять иные меры принудительного взыскания задолженности. По нашему мнению, рассматриваемая инициатива с мораторием, как и любое экстраординарное действие в сфере законодательства, влечет различные последствия.

Тем не менее следует признать, что предложенная мера стабилизации экономики является оправданной и отвечает ожиданиям российских предпринимателей и рекомендациям международных организаций.

Например, совсем недавно CERIL (Конференция по европейскому праву реструктуризации и несостоятельности, <https://www.ceril.eu/>) приняла рекомендации для стран Европы о том, какие меры и реакции представляются наиболее эффективными, оправданными и разумными в сложившейся эпидемиологической обстановке. Первое что предложено это приостановить действие норм об обязанностях самих должников подавать заявления о собственном банкротстве, а также ограничении кредиторов инициировать соответствующие ликвидационные процедуры (мораторий на банкротство).

Не только страны Европы приступили к реализации рассматриваемой инициативы (среди первых ФРГ), но и иные государства, например, меры австралийского правительства по защите бизнеса в пандемию от банкротства, включают в себя приостановление действия норм об ответственности за неподачу или несвоевременную подачу заявления о банкротстве (https://treasury.gov.au/sites/default/files/2020-03/Fact_sheet-Providing_temporary_relief_for_financially_distressed_businesses.pdf).

Активно обсуждаемый в прессе проект федерального закона № 931192-7 является не мерой по борьбе не только с новой коронавирусной инфекцией 2019-nCoV, а комплексом инструментов, нацеленных на преодоление чрезвычайных ситуаций, на обеспечение защиты здоровья населения, также на поддержку и обеспечение законных интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. Законопроект предоставит на долгое время Правительству РФ дополнительные полномочия, которых ранее не было.

Для обеспечения стабильности экономики в исключительных случаях (в частности, при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, существенном изменении курса рубля и подобных обстоятельствах) Правительство РФ наделяется правом введения временного моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредитора. Указанный мораторий может устанавливаться в отношении отдельных видов экономической деятельности, а также отдельных категорий лиц, пострадавших от действия обстоятельств, послуживших основанием для введения моратория. Предусмотрена возможность продления срока действия моратория по решению Правительства РФ.

Согласно пункту 1 статьи 9.1 Закона о банкротстве (в новой редакции), для обеспечения стабильности экономики в исключительных случаях (в частности, при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, существенном изменении курса рубля и т. п.) Правительство РФ вправе ввести мораторий на возбуждение дел о банкротстве (далее для целей настоящей статьи – мораторий) на срок не более шести

месяцев в отношении отдельных категорий организаций и (или) иных организаций, соответствующих требованиям, устанавливаемым Правительством РФ в случае принятия решения о введении моратория. Важно отметить, что сам должник, оказавшийся в списке Правительства РФ, не лишается права заявить о своем банкротстве. Законопроект лишь ограничивает в таких правах кредиторов должника. Немаловажное значение имеет и то, что ограничения распространяется на определенные категории должников, осуществляющих свою предпринимательскую деятельность в отдельных сферах экономики (ожидаемо, что перечень должен формироваться на основе кодов ОКВЭД).

На время действия моратория в отношении должников, на которых он распространяется, приостанавливается течение сроков, обязывающих должника обратиться с заявлением о банкротстве, не начисляются подлежащие применению за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства неустойки (штрафы, пени), проценты за просрочку платежа, убытки в виде упущенной выгоды, а также иные имущественные и (или) финансовые санкции, не допускается обращение взыскания на заложенное имущество, в том числе во внесудебном порядке, приостанавливается исполнительное производство. При этом должник не вправе выплачивать дивиденды, производить зачеты встречных требований (если нарушается очередность), а сделки должника (кроме обычных хозяйственных), совершенные во время моратория, признаются ничтожными.

К недостаткам проекта можно отнести норму о недействительности многих сделок должника, совершаемых в период действия моратория. Подпунктом 4 пункта 4 статьи 9.1 Закона о банкротстве (в новой редакции) предлагается считать сделки, совершенные должником, на которого распространяется мораторий, в период действия такого моратория ничтожными. Например, потенциально недействительными станут сделки должника, если цена больше 1% балансовой стоимости активов или она нетипична для предыдущей ординарной деятельности должника.

Законопроект предусматривает использование широко применяемых в иностранной практике мер финансовой реабилитации должников. Впервые в российском законе могут быть закреплены такие инструменты урегулирования как «repacked» (когда должник может договориться с большинством кредиторов еще до возбуждения дела о банкротстве и затем уже в суде просить утвердить согласованный с кредиторами план реструктуризации) и «scam down» («понуждение к миру» - утверждение судом реабилитационного плана вопреки воле кредиторов). Очевидно, что Законопроект упрощает заключение мирового соглашения, должник, который во время моратория сам подал на свое банкротство, может попросить суд утвердить соглашение, даже если кредиторы за него не проголосовали.

Согласимся с мнением Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции о том, что в части 1 проектной статьи 9.1 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (статья 3 законопроекта) указан перечень исключительных случаев, при которых Правительство РФ вправе ввести мораторий на возбуждение дел о банкротстве (чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, существенное изменение курса рубля и иные подобные обстоятельства). Однако, ни в самом законопроекте, ни в пояснительной записке не описаны критерии существенности изменений курса валют и не раскрыто понятие «подобных» обстоятельств.

Обращаем внимание, что в предложенной редакции распространение заболевания, представляющего опасность для окружающих, не охватывается данным перечнем. Предлагаемые в рассматриваемом положении законопроекта случаи «существенное изменение курса рубля и подобные обстоятельства» не отвечают критериям определенности (ясности) и позволяют Правительству РФ реализовать их произвольным образом.

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям отмечает, что тщательной проработки требуют законодательные меры, предупреждающие риск вывода активов недобросовестным должником. Следует

обратить внимание, что при банкротстве отдельных категорий должников правом инициировать банкротство обладают также лица, не являющиеся кредиторами должника, например публично-правовая компания «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» и указанный в статье 4 Закона Российской Федерации от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» орган государственной власти при банкротстве застройщика или при банкротстве финансовой организации – Банк России.

Пунктом 3 статьи 9.1 Закона о банкротстве (в новой редакции) предлагается ввести ряд ограничений на период действия моратория. В этой связи следует учитывать, что вопросы исполнительного производства и обращения взыскания, в том числе на заложенное имущество, вне банкротства не могут быть урегулированы законодательством о банкротстве. Соответствующие правоотношения регулируются Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и Федеральным законом от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

Согласно проекту пункта 2.1 статьи 9.1 Закона о банкротстве поданные во время действия моратория заявления кредиторов о признании должника банкротом подлежат возвращению арбитражным судом. Закономерным является вопрос, будет ли эта норма иметь прямое действие, поскольку ни статья 129 АПК РФ, ни статья 44 Закона о банкротстве не предусматривают такого основания для возврата заявления. Противоречивым представляется полномочие арбитражного суда самостоятельно приостанавливать производство по делу о банкротстве без учета мнения сторон. Имеются и иные процессуальные аспекты, не затронутые законопроектом, например, без судебного заседания и заслушивания мнения сторон, без исследования фактических обстоятельств затруднительно установить действительно ли должник относится к «отдельной категории организаций» или формально указал соответствующие ОКВЭД.

Таким образом, предусмотренный проектом федерального закона № 931192-7 комплекс мер требует проработки не только Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», но и иных законодательных актов во избежание противоречий и снижения эффективности соответствующих мер иным (не измененным) отраслевым законодательством.

Справедливо ожидание, что наделение Правительства РФ широкими полномочиями по управлению экономикой в кризисный период должно в обязательном порядке сопровождаться усилением парламентского контроля за ходом реализации антикризисных мер.