

КОМИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ,
СОБСТВЕННОСТИ
И ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

МАТЕРИАЛЫ ЗАСЕДАНИЯ КОМИТЕТА НА ТЕМУ:

**БАНКРОТСТВО
ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

март 2017

21 февраля 2017 года на тематическом заседании Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям были заслушаны доклады на тему поиска путей и способов совершенствования процедур банкротства юридических лиц в Российской Федерации.



Николаев Николай Петрович

*Председатель Комитета ГД
по природным ресурсам,
собственности и земельным
отношениям*

Необходимость совершенствования Закона о банкротстве ни у кого не вызывает сомнений, в том числе в части повышения роли и эффективности процедур санации юридических лиц.

Сегодня они практически не задействованы участниками рынка. Так, из более чем двадцати тысяч ежегодно рассматриваемых дел о банкротстве процедуру финансового оздоровления проходят всего несколько десятков компаний, тогда как в конкурсное производство попадает свыше десяти тысяч организаций-должников.

Причина проста – действующие нормы Закона о банкротстве в части санации предприятий-должников не эффективны. Они приводят к ликвидации бизнеса вместе с потерей рабочих мест. В итоге большинство дел о банкротстве в нашей стране возбуждается по заявлениям кредиторов, а сами должники не рассматривают процедуры банкротства как способ решения своих финансовых проблем.

Остроту проблемы подтверждает ее недавнее жаркое обсуждение на заседании Государственной Думы при рассмотрении законопроекта о требованиях к арбитражным управляющим.

В этой связи мы задались целью совместно с профессиональным сообществом обсудить ключевые подходы к повышению эффективности реабилитационных процедур. Как вы знаете, в настоящее время Минэкономразвития России подготовлен соответствующий проект федерального закона. Он предусматривает, в частности, объединение существующих процедур наблюдения, финансового оздоровления и внешнего управления в рамках новой процедуры реструктуризации задолженности юридического лица. Законопроект заявлен Минэкономразвития России в качестве приоритетного для рассмотрения Государственной Думой в 2017 году, поэтому и для нашего Комитета тема банкротства является одним из наиболее актуальных и приоритетных направлений законотворческой деятельности.

Но, несмотря на очевидность заявленной проблемы, решить ее в рамках предлагаемого законопроекта пока не удастся. Законопроект вызывает крайне неоднозначную реакцию в деловых и научных кругах. В этой связи в ходе сегодняшнего обсуждения хотелось бы нащупать основные болевые места и постараться наметить способы их устранения.



Подгузов Николай Радиевич

*Заместителя Министра
экономического развития
Российской Федерации*

Действительно, состояние процедур банкротства юридических лиц в нашей стране требует серьезной реновации.

В первую очередь мы считаем, что обновления и осмысления требует процедура финансового оздоровления. Она и сейчас есть в действующем законодательстве. Их даже несколько. Но, к сожалению, практика правоприменения последних лет показывает, что такого рода процедуры не применяются. Простая статистика говорит о том, что из 15000 процедур банкротства только считанные единицы, то есть доли процентов, – проходят процедуру финансового оздоровления. Если вернуться к мировой статистике, то в европейских странах это порядка 10–15%, в Америке до 30% – то есть процедуры финансового оздоровления в европейском и американском законодательстве работают.

Почему нам важно иметь работающие процедуры финансового оздоровления? В первую очередь, потому что при успешном прохождении процедуры финансового оздоровления, предприятие сохраняется, сохраняются рабочие места, сохраняется бизнес-единица в качестве налогоплательщика, снижаются сопутствующие социальные риски. Таким образом, процедура финансового оздоровления, если она работает, позволяет бизнесу получить второй шанс осуществлять свою деятельность, потому что не всегда ухудшение финансового положения должника происходит за счет его слабого менеджмента. Причиной могут быть и экзогенные факторы.

Кроме того, мы проанализировали статистику возврата долгов в конкурсном производстве и пришли к выводу, что как для банков, так и для Федеральной налоговой службы этот уровень весьма низок. То есть получается, что сегодня законодательство о банкротстве делает возврат долгов невыгодным и должнику, и кредитору. И это при том, что у кредитора есть достаточно много прав требовать с должника погашение задолженности.

Процедуры финансового оздоровления на самом деле происходят, но они происходят как бы за кадром и за периметром законодательства о банкротстве. То есть должник до последнего игнорирует те процессы, которые происходят в компании, не подавая заявление о банкротстве, и, конечно же, пытается договориться с кредиторами вне поля деятельности закона о банкротстве. И если это не получается, чаще всего скатывается в конкурсную процедуру.

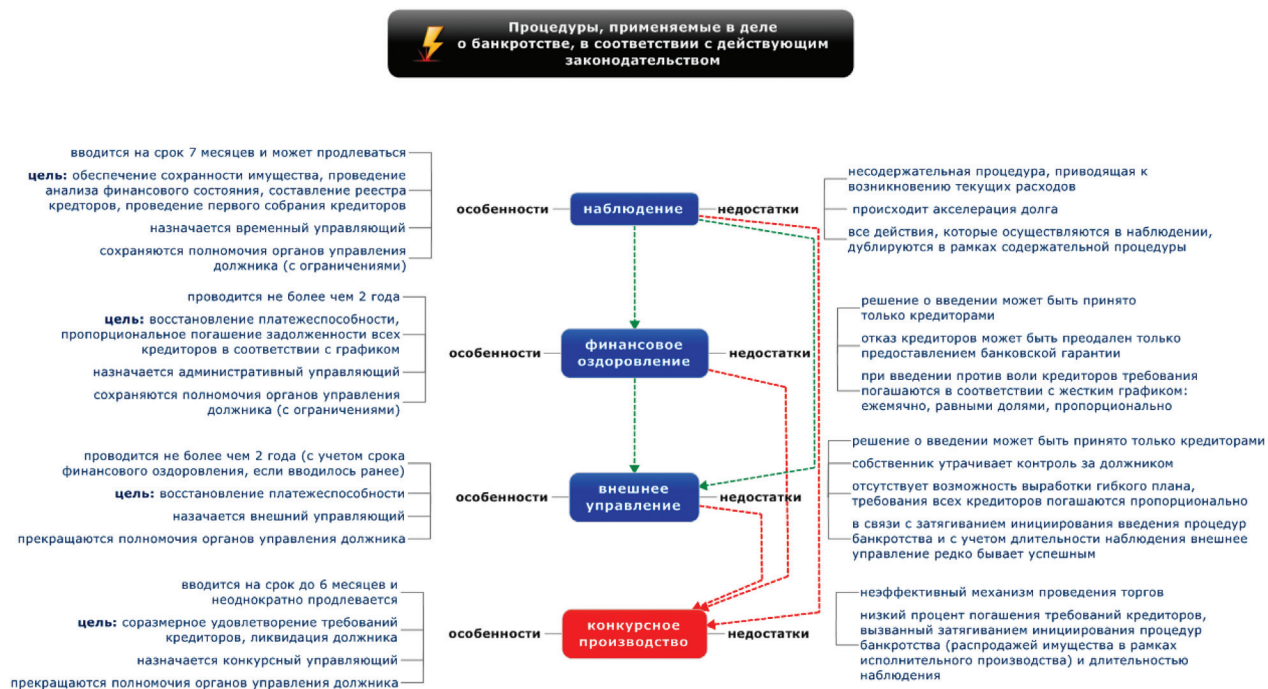
На наш взгляд, если прописать основные моменты, которые сейчас, может быть, не так четко написаны в законодательстве о банкротстве, чтобы эти процедуры сделать более рабочими, эффект будет как для компаний, так и для кредиторов.

Один пример. Сейчас компании могут подавать только заявление о банкротстве, в то время как во всем мире подается два заявления. Это заявление о банкротстве и заявление о финансовом оздоровлении. Таким образом, уже в мировом законодательстве существует конкуренция заявлений. В России этого нет.

Ещё один пример. У должника сегодня есть возможность ввести план финансового оздоровления. Но для этого он должен принести кредиторам банковскую гарантию, на 20% превышающую размер его долга. Какой должник с неустойчивым финансовым положением сможет предоставить такую гарантию? Поэтому наш законопроект адресован прежде всего к таким «простуженным» должникам, чтобы помочь им выздороветь.

Другой важный момент. В процедуре финансового оздоровления все долги всем кредиторам считаются наступившими, и расплатиться с этими долгами, в зависимости от процедуры, нужно либо за год, либо за два. То есть мы понимаем, что процедуры финансового оздоровления изначально ставят должника в заведомо тяжелые рамки возможного исполнения, что совершенно логично ввиду нынешней приоритетности конкурсного производства.

Исходя из этих предпосылок, мы разработали свой законопроект и будем рады с депутатами его обсудить, чтобы в дальнейшем продвигаться по совершенствованию законодательства о банкротстве юридических лиц.





**Бештоев Михаил
Ибрагимович**

Заместитель директора
Департамента финансово-
банковской деятельности и
инвестиционного развития
Минэкономразвития РФ

В ходе работы над законопроектом мы проанализировали международную практику применения законодательства о несостоятельности (банкротстве), те элементы, которые в международной практике считаются признаками эффективного регулирования в этой сфере. Это были и материалы законодательства о банкротстве США, были материалы Всемирного банка, Евросоюза, и с учетом этой информации, которую нам удалось получить в этой сфере, мы разработали законопроект.

Ну что же, собственно, должен обеспечивать, с точки зрения специалистов институт несостоятельности (банкротства)? Как было отмечено, на микроуровне этот механизм должен обеспечивать возможность сохранения конкретного бизнеса, который испытывает временные трудности, но при этом его можно спасти.

Тут очень важное значение, на мой взгляд, имеет то, что такой механизм – это неотъемлемый элемент. Любой эффективный институт банкротства – неотъемлемый элемент любой рыночной экономики, и этот элемент на макроуровне должен обеспечивать возможность распределения исков между всеми участниками хозяйственного оборота. Что это значит? Это значит, что, при наличии такого эффективного механизма, на наш взгляд, будут существенным образом экономиться бюджетные деньги, то есть меньший объем средств бюджета понадобится на поддержку конкретных отраслей конкретных организаций, потому что именно такой механизм будет позволять сбалансированно распределять риски в экономике.

Существующий механизм, как было отмечено, недостаточно эффективен. Что же является признаком неэффективности? В первую очередь это чрезвычайно низкое количество реабилитационных процедур. То есть сложно предположить, что все те десятки тысяч организаций, которые применяют в настоящее время институт банкротства, и те случаи, когда вводится конкурсное производство, в абсолютном большинстве случаев, все эти бизнесы были потенциально неплатежеспособными. Тут есть развилка – либо почему-то бизнес не заинтересо-

ван в использовании механизма, он имеет дефекты, либо такой перекося нам было бы сложно объяснить иначе.

С другой стороны, если говорить, что система прокредиторская, то очень низкий процент погашения требований дает нам основания полагать, что и с точки зрения кредитов, и с точки зрения эффективности конкурсного производства, механизм также неэффективен.

В конце концов всё это проявляется в недоверии к институту банкротства, в том, что он применяется не для спасения бизнеса, когда речь идет о платежеспособном бизнесе, не для справедливого распределения имущества, когда речь идет о потенциальных банкротах, а для каких-то иных целей, например, для получения выгоды лицами, которые процедуру контролируют.

Что же должно характеризовать сбалансированные институты банкротства с точки зрения международной практики?

В первую очередь, если речь идет о потенциальном банкроте, то есть, организации, в отношении которой очевидна невозможность восстановления её платёжеспособности, этот институт должен предполагать возможность максимально быстрого введения конкурса и ликвидации бизнеса с минимальными издержками и с максимальным погашением требований кредитора.

Если же речь идет о потенциально платёжеспособном участнике оборота, то этот механизм должен для должника предусматривать возможность быстрого введения реабилитационной процедуры, возможность разработки плана на том этапе, когда ещё есть возможность восстановить бизнес и платёжеспособность должника. Он должен предполагать, как говорит международная практика, возможность деления требований кредиторов на классы, потому что очевидно, что разные кредиторы по-разному мотивированы в отношении должника. Кто-то является участником его производственной цепочки, кто-то является банком, который хочет получить, возможно, меньше, но быстрее, кто-то готов подождать, потому что без этого должника он существовать сам, вероятно, не сможет. То есть это деление на классы – важный элемент, – возможность обеспечения взаимодействия кредиторов и, как я сказал, их мотивации, – предоставление оптимальных для каждого условий, с которыми были бы согласны другие кредиторы.

Ещё одним важным элементом является возможность преодоления вето кредиторов – то, чего у нас сейчас нет. Действительно в законе есть положения, позволяющие преодолеть нерациональную позицию кредиторов, когда должник считает, что он платёжеспособен. Это очевидно, возможно, с точки зрения третьих лиц. Но кредиторы по непонятным причинам не желают восстановления должника, даже в ущерб, возможно, себе, потому что, как мы знаем, у нас конкурсное производство очень неэффективно и имеет чрезвычайно низкий процент погашения. И в такой ситуации, когда кредиторы, возможно, в реабилитационной процедуре могли бы получить даже больше, чем в конкурсе, они немотивированно голосуют за ликвидационную процедуру. Преодолеть такую нерациональную позицию невозможно, потому что нужно предоставить банковскую гарантию. Для неплатёжеспособного бизнеса, испытывающего трудности, это невозможно, поэтому у нас такое количество процедур.

Хотелось бы отметить, что в части преодоления позиций кредиторов в западной практике такие нормы применяются достаточно редко. Как отмечают специалисты, эти нормы являются не то, что элементом для применения, а являются элементом, который обеспечивает

переговорную позицию должника. То есть это некий инструмент, который является угрозой, предупреждением для кредиторов возможности преодоления, которые мотивируют их договариваться с должником в случае, когда речь идёт о платёжеспособном бизнесе.

Кроме того, для кредиторов, если речь идёт о потенциальном платёжеспособном участнике оборота, этот реабилитационный механизм, который мы предлагаем (и международная практика говорит об этом), должен обеспечивать защиту миноритария, то есть кредитора, не обладающего большинством голосов.

В чём, собственно, эта защита должна заключаться?

В том, что закон должен содержать положение о том, что, если кредитор голосует «против», а другие кредиторы «за» реабилитационную процедуру, в отношении такого минора должно быть доказано, что в реабилитационной процедуре он получил бы больше, чем ему предлагают в конкурсе. Иначе получается такая ситуация, что простым большинством по сумме, как это бывает в российской практике, можно установить нерациональный с точки зрения кредиторов план, который будет предполагать погашение требований кредиторов в неопределённо длительный срок. Это отмечается в практике по мировым соглашениям, когда аффилированное с должником большинство кредиторов по сумме голосуют за условия плана, которые с точки зрения кредиторов и, возможно, третьих лиц неразумны.

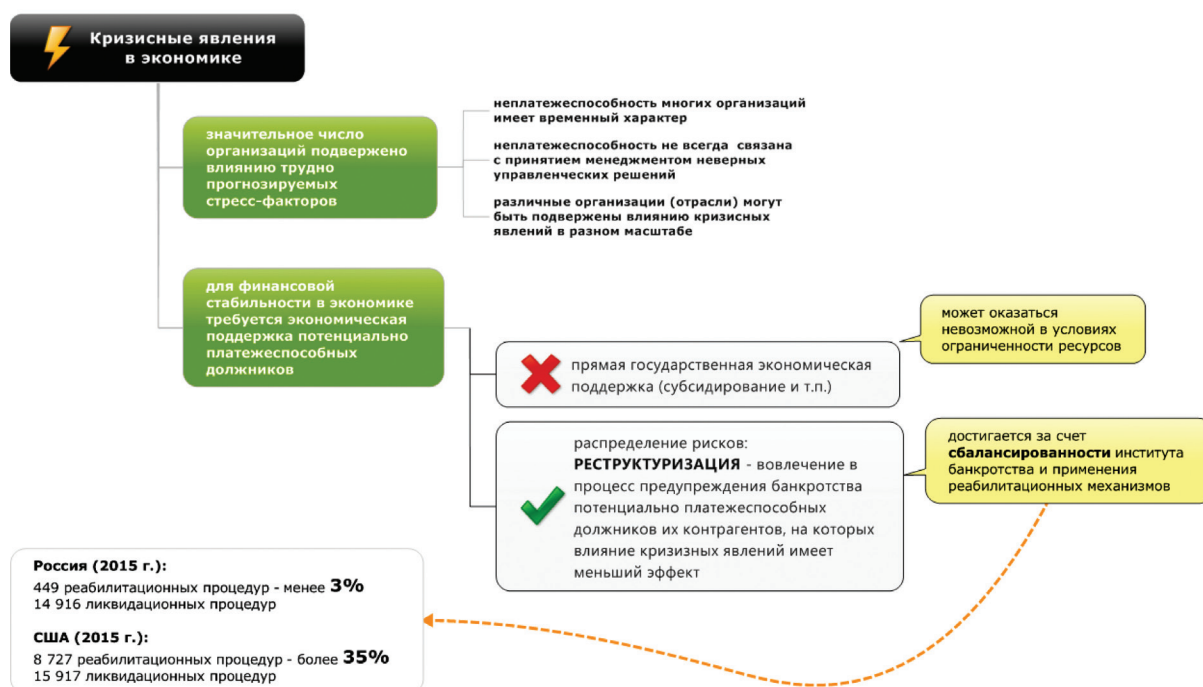
Собственно, как я уже отметил, всё то, чем мы пользовались, разрабатывая этот законопроект, это ключевые элементы законодательства о несостоятельности и банкротстве, которые считаются эффективными с точки зрения законодательства в Соединённых Штатах, в том числе с точки зрения оценки эффективности ведения бизнеса всемирного банка.

И в заключение отмечу, что в конце ноября 2016 года на сайте Еврокомиссии был опубликован проект директивы ЕС об изменении законодательства о несостоятельности в странах ЕС. И практически все те ключевые элементы, которые мы предлагаем и считаем эффективными, они отмечены в этом проекте директивы ЕС, как элементы эффективной практики, в качестве предложения для внесения изменений законодательства о банкротстве стран ЕС.

О проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части процедуры реструктуризации в делах о банкротстве юридических лиц»

Необходимость предусмотренных законопроектом изменений

При возникающих в условиях рыночной экономики кризисных явлениях потенциально платежеспособные организации подвергаются влиянию трудно прогнозируемых стресс-факторов. Вследствие ухудшения финансового состояния по внешним причинам, зачастую не имеющим прямой связи с принятием менеджментом неверных управленческих решений, значительное число организаций может оказываться в ситуации временной неспособности выполнять свои обязательства, что создает угрозу банкротства и последующей ликвидации должников.



Одной из задач повышения финансовой стабильности в экономике является минимизация таких угроз и обеспечение возможности преодоления кризисных явлений должниками, имеющими потенциальную возможность восстановить свою платежеспособность при предоставлении им необходимой поддержки.

Решение указанной задачи может обеспечиваться, например, за счет прямой экономической поддержки отдельных организаций, имеющих стратегическое значение, или поддержки организаций в определенной сфере экономики.

Но ограниченность государственных ресурсов может приводить к невозможности государственной экономической поддержки значительного числа подвергающихся влиянию кризисных явлений должников.

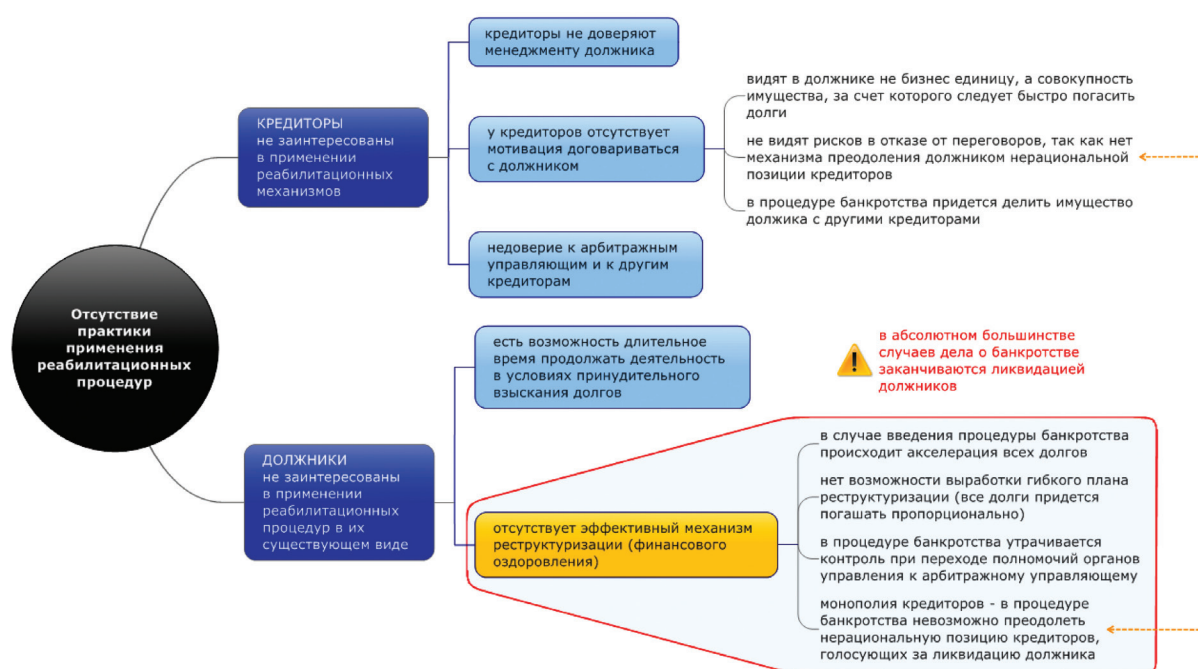
В связи с этим для повышения финансовой стабильности в экономике особую значимость приобретает выработка механизмов, позволяющих справедливо распределять экономические риски между самими участниками рыночных отношений и вовлекать в процесс предупреждения банкротства потенциально платежеспособных должников их контрагентов, влияние кризисных явлений на которых имеет меньший эффект.

Как справедливо отмечено Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, предусмотренные российским правом реабилитационные процедуры неэффективны и редко применяются на практике. Это приводит к тому, что большинство дел о банкротстве возбуждается по заявлениям кредиторов, а сами должники не рассматривают процедуру банкротства как способ решения своих финансовых проблем. Процедуры банкротства инициируются на стадии, когда уже отсутствует возможность для восстановления платежеспособности должников.

Должники не заинтересованы в инициировании процедуры банкротства, поскольку имеют возможность в течение длительного периода времени продолжать свою деятельность, не расплачиваясь с кредиторами, несмотря на осуществление в их отношении мер по принудительному взысканию долгов.

Инициирование банкротства приводит к акселерации долга вследствие наличия в договорах соответствующих ковенант, а также и в силу прямого указания закона при введении первой процедуры банкротства. Учредителем должника утрачивается контроль над ситуацией при переходе полномочий органов управления должника к арбитражному управляющему. Отсутствуют эффективные механизмы преодоления нерациональной во многих случаях позиции кредиторов, немотивированно не желающих идти на уступки и принимать решения, направленные на реабилитацию должника.

В то же время для кредиторов должники не представляют интереса в качестве бизнес единицы, генерирующей определенные экономические выгоды. Они видят в должниках лишь совокуп-



ность имущества, за счет продажи которого необходимо максимально быстро удовлетворить свои требования. Несмотря на отсутствие для этого каких-либо регулятивных препятствий, кредиторы голосуют против применения к должникам реабилитационных процедур.

Подтверждением существующего дисбаланса в сфере банкротства могут служить статистические данные, согласно которым в 2015 году было введено:

- 449 реабилитационных процедур (36 процедур финансового оздоровления и 413 процедур внешнего управления);
- 14 916 процедур конкурсного производства.

Показательным будет сравнение со статистическими данными инициирования дел о банкротстве бизнес-должников в США, где в 2015 году было введено:

- 8 727 реабилитационных процедур (из них 6 130 реорганизаций, chapter 11, Bankruptcy code);
- 15 917 ликвидационных процедур (chapter 7, Bankruptcy code).

В США количество реабилитационных процедур в указанном периоде составило более 35 %, в России (без учета процедуры наблюдения) – менее 3%.

Законодательство о банкротстве США считается одной из ведущих правовых систем в части применения реабилитационных механизмов, позволяющих участникам рыночных отношений в целом более эффективно преодолевать кризисные явления в экономике. В связи с этим для усиления реабилитационной составляющей российского института банкротства и повышения финансовой стабильности в экономике Минэкономразвития России разработан законопроект, предусматривающий в том числе имплементацию в существующую систему элементов нормативного правового регулирования, предусмотренного chapter 11, Bankruptcy code.

Законопроектом предусмотрены следующие ключевые новеллы:

- интеграция в одну новую вариативную реабилитационную процедуру реструктуризации применяемых в настоящее время процедур наблюдения, внешнего управления и финансового оздоровления;
- возможность подачи не только заявления о банкротстве, но и заявления о реструктуризации (каждое из заявлений может быть подано как должником, так и кредитором);
- преодоление положений договоров, предусматривающих расторжение с должником договоров аренды и акселерацию долга при ухудшении финансового состояния должника или возбуждении в его отношении дела о банкротстве;
- возможность подготовки и представления конкурирующего плана реструктуризации любым кредитором;
- деление требований кредиторов на экономически однородные классы для обеспечения гибкости плана реструктуризации и предоставления оптимальных для каждого класса условий погашения требований;

- возможность утверждения судом не одобренного большинством кредиторов плана, если это нужно для спасения бизнеса и при этом не ущемляются права кредиторов;
- возможность рассмотрения вопроса об утверждении плана реструктуризации третейским судом.

Предлагаемые изменения направлены в том числе на повышение положения России в рейтинге Всемирного банка, как это предусмотрено Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596.

Развитие законодательства о реструктуризации за рубежом

Европейской комиссией 22 ноября 2016 года опубликован проект директивы Европейского Парламента и Совета Европейского Союза о механизмах превентивной реструктуризации, предоставлении второго шанса и способах повышения эффективности реструктуризации, банкротства и освобождения от долгов.

По экспертным оценкам прототипом рассматриваемого проекта директивы Европейского Парламента и Совета Европейского Союза является регулирование вопросов реструктуризации, предусмотренные законодательством о банкротстве США (chapter 11, Bankruptcy Code). Директива является амбициозным и важным шагом для совершенствования механизмов реструктуризации и банкротства.

Согласно меморандуму проекта, надлежащим образом функционирующие механизмы разрешения несостоятельности (банкротства) имеют существенное значение для обеспечения благоприятной предпринимательской среды, способствуют развитию торговли и инвестиций, сохранению и созданию новых рабочих мест. Такие механизмы помогают экономике преодолевать кризисные явления, влекущие за собой увеличение объема необслуживаемых кредитов и повышение уровня безработицы.

Все эти задачи являются приоритетными для Европейской комиссии.

По оценкам экспертов в настоящее время в Европе половина всех предприятий прекращают свое существование в течение 5-летнего периода. Отмечается рост количества банкротств. Ситуация в ряде стран характеризуется тенденцией к ликвидации, нежели к реабилитации жизнеспособных организаций.

В Европейском союзе ежегодно признаются банкротами более 200 тыс. организаций, что приводит к ликвидации в течение года более 1,7 млн. рабочих мест.

Распространенность практики применения и эффективность процедуры реструктуризации имеют непосредственное влияние на процент погашения требований кредиторов. Согласно данным Всемирного банка процент погашения требований кредиторов в странах Европейского союза варьируется от 30% до 90 %, при этом указанный показатель выше в странах, характеризующихся распространенной практикой применения эффективных реабилитационных процедур.

В отдельных странах длительность процедур, связанных с банкротством и освобождением от долгов предпринимателей, составляет более 3-х лет. Невозможность своевременной реализации предпринимателями доктрины «второго шанса» приводит к их выдавливанию в теневые сектора экономики.

Закредитованность граждан является одной из главных экономических и социальных проблем. Более 11% граждан Европейского союза перманентно находятся в состоянии наличия задолженности, в том числе часто по коммунальным платежам. Указанное приводит к увеличению расходов на социальную защиту населения и другим экономическим последствиям, связанным со снижением уровня потребления, трудовой активности граждан, а значит уменьшением перспектив экономического роста. Значительный объем необслуживаемого долга также негативно влияет на способность банковского сектора стимулировать экономический рост.

В связи с изложенным директивой предлагается определить ряд правовых принципов, которые должны будут быть имплементированы странами-членами Европейского союза в национальное законодательство, регулирующее вопросы реструктуризации и банкротства.

Целью директивы является формирование среды, в которой жизнеспособные организации, испытывающие временные трудности, будут иметь возможность инициировать реструктуризацию на ранней стадии и восстановить свою платежеспособность, при этом потенциально неплатежеспособные компании будут ликвидироваться в течение короткого периода времени с целью минимизации возможных потерь кредиторов.

Для достижения этой цели страны-члены Европейского союза, согласно директиве, должны будут обеспечить в том числе:

- доступность для должников механизма эффективной превентивной реструктуризации, позволяющей им восстановить свою платежеспособность (статья 4);
- возможность для кредиторов предложить свой план, который может быть утвержден в отдельных случаях без согласия акционеров, учредителей должника (статья 12);

Элементы эффективной реструктуризации в международной практике

№	Ключевые элементы регулирования несостоятельности (банкротства)	Действующее российское законодательство о банкротстве	Законопроект Минэкономразвития России	Законодательство о банкротстве США Chapter 11, Bankruptcy Code	Проект директивы Европарламента и Союза 2016/0359, опубликован 22 ноября 2016 г.	Оценка Doing Business лучших практик
1.	Мораторий взыскания по долгам по заявлению должника	✓	✓	✓	✓	-
2.	Возможность для кредитора инициировать реструктуризацию и (или) предложить свой план	✗	✓	✓	✓	✓
3.	Сохранение контроля должника за активами и текущей деятельностью (необязательность назначения арбитражного управляющего, кроме отдельных случаев)	✗	✗ ✓	✓	✓	-
4.	Деление требований кредиторов на классы и одобрение плана реструктуризации такими классами	✗	✓	✓	✓	✓
5.	Сохранение должником контрактов, необходимых для успешной реализации плана реструктуризации	✗	✗ ✓	✓	✓	✓
6.	Эффективное преодоление нерациональной позиции кредиторов против одобрения плана (cross-class cram-down)	✗	✗ ✓	✓	✓	-
7.	Защита кредиторов, возражающих против плана реструктуризации (они не должны получить меньше, чем могли бы получить при ликвидации)	✗	✓	✓	✓	✓
8.	Обеспечение доступа кредиторов к актуальной информации о финансовом состоянии должника	✗	✗	✓	✓	✓

- возможность сохранения контроля должника за своей текущей деятельностью (необязательность назначения арбитражного управляющего, кроме отдельных случаев) (статья 5);
- мораторий на взыскание кредиторами долгов в период подготовки и рассмотрения плана реструктуризации (на срок не более 4-х месяцев с возможностью продления в отдельных случаях до 12 месяцев) (статья 6);
- деление требований кредиторов на классы, в том числе выделение класса кредиторов, интересы которых не затрагиваются планом. Одобрение плана реструктуризации классами кредиторов (статья 9);
- сохранение должником контрактов, необходимых для успешной реализации плана реструктуризации, невозможность расторжения контрактов контрагентом лишь по причине инициирования должником процедуры реструктуризации (статья 7);
- возможность преодоления нерациональной позиции кредиторов, возражающих против одобрения плана (cross-class cram-down) (статья 11);
- защиту кредиторов или классов кредиторов, возражающих против плана реструктуризации (они не должны получить меньше, чем могли бы получить при ликвидации) (статья 10).

Информация о ходе разработки законопроекта.

I. Законопроект разработан в соответствии с пунктом 1 плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование процедур несостоятельности (банкротства)», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2014 г. № 1385-р, и внесен в Правительство Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 14 августа 2015 г.

№ 22092-АУ/Д22и.

По результатам доработок законопроект был внесен в Правительство Российской Федерации письмом от 8 февраля 2016 г. № 2946-НП/Д22и.

II. В соответствии с поручениями следовало обеспечить сбалансированность прав кредиторов и должников и участие кредиторов в обсуждении и принятии решений на разных этапах дела о банкротстве, в связи с чем в законопроект были внесены следующие изменения:

1. Предусмотрена интеграция в одну новую вариативную реабилитационную процедуру реструктуризации применяемых в настоящее время трех процедур: наблюдения, внешнего управления и финансового оздоровления.

Предложено отказаться от нейтральной процедуры – наблюдения, перенести ее ключевые элементы (установление требований, проведение финансового анализа) в начальный этап содержательной процедуры (реабилитационной или ликвидационной).

Эта направлено на экономию расходов и сокращение сроков дела о банкротстве.

При этом срок плана реструктуризации, одобренного кредиторами, может составлять не более 4 лет (с возможностью продления), а утвержденного судом без такого одобрения – не более 2 лет (в первой редакции законопроекта было соответственно 8 и 5 лет).

2. В судебном заседании по проверке обоснованности заявления, по итогам которого вводится процедура реструктуризации или конкурсного производства, могут участвовать и представлять позицию все крупные кредиторы (более 5% требований или более 100 млн. рублей требований) и любые другие кредиторы, чьи требования подтверждены судебным актом или не являются для суда очевидно необоснованными.

Действующими нормами такая возможность не предусмотрена, во всех случаях вводится наблюдение, вводящее мораторий на удовлетворение требований кредиторов, который на практике может длиться от полугода до нескольких лет.

Возможность представления и надлежащего рассмотрения судом всех имеющихся у кредиторов возражений обеспечивается увеличенным сроком рассмотрения судом обоснованности заявления о введении реструктуризации или признании должника банкротом – 30–45 дней (в настоящее время 15–30 дней).

3. В части выбора арбитражного управляющего по предложению крупнейших банков сохранена модель, согласно которой кредитор вправе указать в своем заявлении конкретного арбитражного управляющего, а при подаче заявления должником предусмотрен случайный выбор саморегулируемой организации, которая представит кандидатуру арбитражного управляющего.

4. В законопроекте сохранены положения о возможности деления требований кредиторов на классы, так как это направлено на обеспечение гибкости плана и кооперабельности кредиторов.

Обязательное одобрение плана всеми классами единогласно предполагает достижение консенсуса, при котором кредиторы каждого из классов согласны

не только с тем удовлетворением, которое предложено этому конкретному классу,

но и с тем удовлетворением, которое предложено планом каждому другому классу.

При этом с учетом позиции банков в законопроект включены положения, согласно которым решение о возможности деления требований кредиторов на классы должно быть принято кредиторами, обладающими не менее чем 75 % голосов.

5. Как это было указано в поручении, в законопроект включены положения, согласно которым планом реструктуризации может быть предусмотрено списание капитала и конвертация долгов в капитал.

6. Законопроект доработан в части усиления защиты прав кредиторов

при утверждении судом не одобренного кредиторами плана реструктуризации, для чего предусмотрены нормы о том, что должны соблюдаться следующие условия:

- срок реализации плана составляет не более 2 лет;
- планом предусмотрено, что не одобрявший его кредитор получит больше, чем он мог бы получить в ликвидационной процедуре;
- кандидатура руководителя должника подлежит согласованию с кредиторами;
- кредиторы, обладающие не менее 40% требований, и не менее 1/3 от их общего количества поддерживают план;
- не менее 49% необремененных залогом акций (долей) должника передается кредиторам без уменьшения размера их требований;
- представитель собрания кредиторов будет иметь доступ к любой информации о должнике.

7. Законопроектом предусмотрена возможность рассмотрения вопроса об утверждении плана реструктуризации третейским судом.

Кредиторы, обладающие более чем 75 % голосов, вправе до проведения собрания кредиторов заключить с должником соглашение о рассмотрении вопроса об утверждении плана реструктуризации третейским судом в рамках арбитража, администрируемого постоянно действующим арбитражным учреждением.

8. Законопроектом предусмотрено, что арбитражным управляющим в деле о банкротстве стратегических организаций является организация, соответствующая требованиям, установленным Правительством РФ. Порядок подтверждения соответствия таким требованиям устанавливается Правительством РФ.

В качестве такой организации может выступать АКБ «Российский капитал».





**Чекмышев Константин
Николаевич**

*Начальник Управления
обеспечения процедур
банкротства Федеральной
налоговой службы*

Федеральная налоговая служба поддерживает концепцию разработанного Минэкономразвития России законопроекта о реструктуризации в делах о банкротстве юридических лиц и необходимость повышения эффективности процедуры финансового оздоровления. Действительно, все те негативные тенденции в сфере банкротства, которые были озвучены, в том числе ликвидационная направленность процедур, наличие большого числа злоупотреблений в банкротстве, использование этого института не по целевому назначению, предполагающему прежде всего возможность цивилизованных расчетов должника с кредиторами, к сожалению, отражают наши реалии.

Участие ФНС России в процедурах банкротства, по сути, мало чем отличается от участия в них всех остальных кредиторов. Хотя следует отметить, что налоговая служба является одним из крупнейших кредиторов. Особенность нашего статуса в том, что мы участвуем почти во всех процедурах банкротства, потому что должники, если имеют задолженность, то, как правило, не платят и налоги тоже. Это позволяет налоговым органам видеть ситуацию с банкротством в нашей стране, так скажем, в целом, комплексно.

Действительно, процедура реструктуризации нужна хотя бы с точки зрения того, чтобы действительно была альтернатива преобладающему в процедурах банкротства конкурсному производству. Сегодня подавляющее большинство процедур, как правило, заканчиваются одним – распродажей активов, в том случае, если они есть, и ликвидацией предприятия.

Поддерживая все те механизмы, которые предлагаются разработчиками законопроекта в части самих процедурных вопросов, определяющих то, каким образом будет обеспечена возможность реструктуризации задолженности в ходе финансового оздоровления должников-юридических лиц, хотелось бы особо отметить важность мотивационных механизмов, позволяющих в принципе запустить такую процедуру. Мы поддерживаем предусматриваемые законопроектом мотивационные механизмы, но вместе с тем необходимо их существен-



ная доработка для того, чтобы действительно и должник, и кредиторы были заинтересованы в проведении финансового оздоровления. Ведь, если должник и кредитор не будут готовы к вхождению в эту процедуру, то ее введение в качестве еще одного раздела закона о банкротстве, скорее всего, ничего не изменит.

Представляется, что это ключевой вопрос в свете озвученных цифр. И мы, действительно, их подтверждаем: погашение требований всех кредиторов составляет крайне незначительную величину, то есть это такая серьезная болевая точка, которая указывает на отсутствие фактической кредиторской направленности действующего закона. По сути, главным выигравшим от банкротства является должник, который списывает в результате этой процедуры более 90 процентов долга.

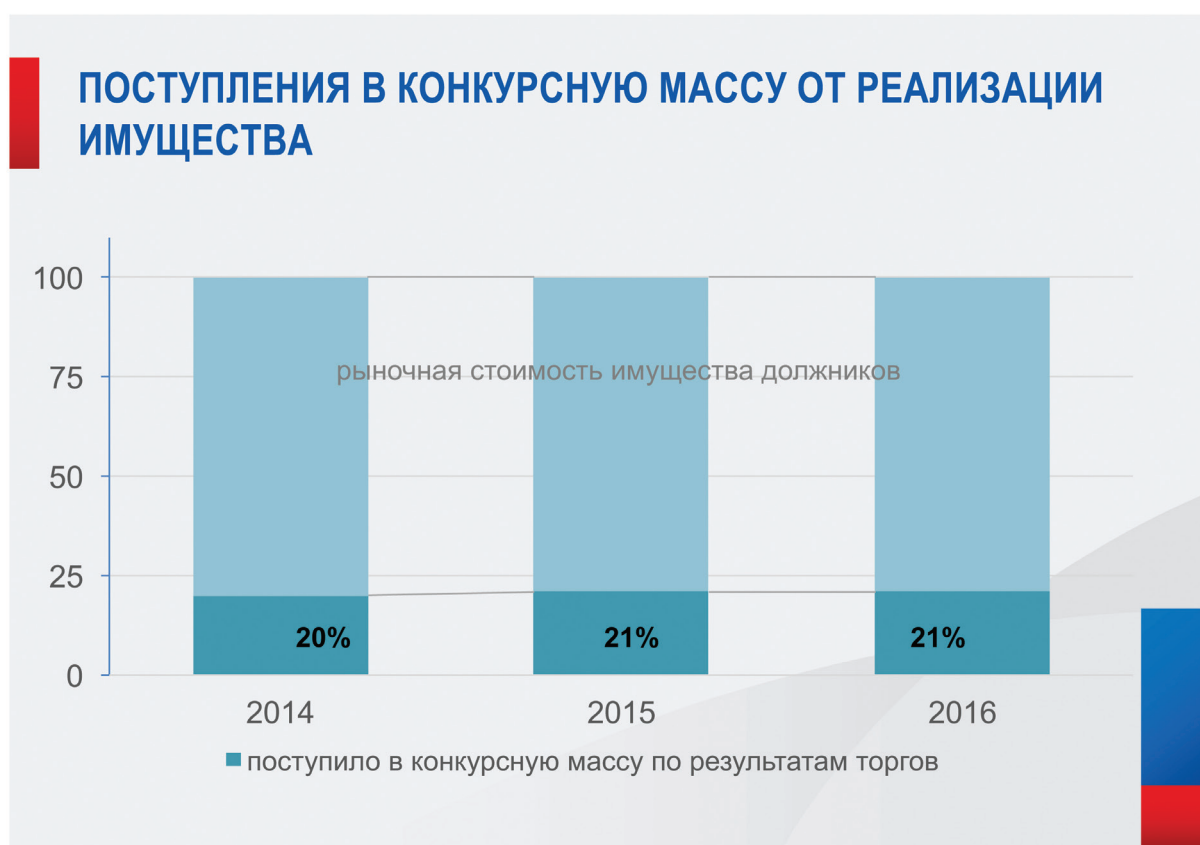
И мы, к сожалению, видим, что те злоупотребления, которые отмечаются в процедурах банкротства в значительной степени связаны именно со злоупотреблениями со стороны бывшего менеджмента должника, который имеет заранее подготовленную схему уклонения от уплаты долгов и налогов. По сути, процедура банкротства для владельцев бизнеса зачастую является не вынужденной ситуацией, в которую должника тянут кредиторы, а спланированной схемой. Она работает за счет разных методов – например, за счет аффилированных кредиторов, которые становятся альтер эго должника в процедурах банкротства и размывают реестр кредиторов, не позволяя другим кредиторам защищать в должной мере свои права и удовлетворять законные требования. Также применяются процедуры, которые позволяют выводить имущество за бесценок. Опять же, к сожалению, мы часто видим, что бенефициарами здесь являются как раз бывшие собственники, бывший менеджмент.

Помимо этого одной из ключевых проблем является процедура непрозрачного сейчас для всех участников дела о банкротства отбора арбитражных управляющих для назначения на процедуры.

При устранении этих и других возможностей для злоупотреблений или по крайней мере при серьезной доработке механизмов противодействия им, нам кажется, можно существенно изменить саму мотивацию и кредиторов, и должника в сторону желания не банкротить предприятие, а находить пути для цивилизованных, взаимовыгодных решений.

И если мы будем двигаться в этом направлении, то надо работать над повышением прозрачности процедуры торгов при банкротстве. Нужно признать, что сейчас в основном только исключительно профессионалы в сфере банкротства могут купить имущество должника, потому что без специальных юридических знаний, поддержки со стороны кредиторов или арбитражного управляющего, достаточной компетенции в судебных спорах по борьбе со злоупотреблениями, допущенными при торгах, участие в них не даст реального результата.

Последствия такой ситуации – налицо. Согласно имеющейся статистике, имущество должника в ходе процедур банкротства реализуется в среднем за 20 процентов от рыночной стоимости. Говорить о том, что в этом случае выиграют кредиторы, естественно, не приходится, потому что только на эти 20 процентов от активов должника они могут рассчитывать.



По этой причине мы поддерживаем процедуру, которая может стать альтернативой конкурсному производству, но призываем серьезно подумать о том, что вносимые законодательные изменения без соответствующих мотивационных механизмов, скорее всего, работать не будут.



Коцюба Наталья Владимировна

Общественный омбудсмен
по защите прав предпринимателей
в сфере банкротства, постоянный
эксперт Общественного совета
при Минэкономразвития России

Хочется поблагодарить Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям за инициативу проведения тематического заседания комитета, посвященного рассмотрению приоритетных направлений развития законодательства, направленного на совершенствование процедур банкротства, в том числе реабилитационных. Обсуждение очень интересное и своевременное, поскольку еще не рассмотрен даже в первом чтении законопроект, подготовленный Минэкономразвития России, в части процедуры реструктуризации в делах о банкротстве юридических лиц, а значит можно обсудить принципиальные подходы.

Выступая от имени бизнес-сообщества, хочу отметить, что представителей бизнеса порадовал состоявшийся недавно в Совете Федерации разговор Вашей коллеги Матвиенко В.И. с Председателем Правительства РФ Медведевым Д.А., поскольку Председатель Совета Федерации сказала слова, под которыми могут подписаться все предприниматели: «...когда мы в течение года многократно принимаем поправки в Уголовный кодекс, Административный кодекс, Налоговый кодекс – идёт поправка на поправку, получается такое лоскутное одеяло, мы запутываем себя, запутываем бизнес, запутываем наших граждан. В такой скорости нет необходимости.»

Эта спешка подчас влияет и на качество законов...»

От себя бы я добавила запутываем судей, запутываем арбитражных управляющих... Но поскольку сегодня мы предварительно обсуждаем очередные объемные поправки в законодательство о банкротстве в части реабилитационных процедур, вносящие концептуальные изменения, то хотелось бы отметить, что все депутаты и бизнес, конечно, единогласно поддерживают финансовое оздоровление организаций и выступают против ликвидационной направленности процедур банкротства, однако, на некоторых абсурдных, на мой взгляд, положениях и минусах законопроекта коротко остановлюсь:

- Рискованно возлагать на суд важные дискреционные полномочия, не связанные с решением вопросов права, а связанные с принятием ответственного бизнес-решения;

- Вызывает сомнение и требует дополнительного обсуждения передача отдельных полномочий третейским судам;
- Запрет заинтересованным лицам голосовать по важным вопросам в процедуре банкротства повлечет невозможность уполномоченного от имени государства госоргана голосовать в процедурах банкротства государственных предприятий, в том числе стратегических; этот принцип существовал в законодательстве до 2002 года государство было лишено права голосования, а получало приоритетное удовлетворение требований, и судьбу предприятий решали мелкие кредиторы, без участия государства;
- Юридические лица в качестве административных управляющих для стратегических организаций – интересная тема, но она до конца не проработана, поскольку непонятно с точки зрения права, что это за гражданская ответственность юридических лиц? Понятно, что никакой ответственности не будет... И кто будет финансировать эти юридические лица? Да и само это юридическое лицо в результате может стать банкротом;
- Выбор только кандидатуры арбитражного управляющего – это не только усиление коррупции, но и отказ от основ саморегулирования...
- Двоевластие в управлении должником, когда предприятием руководит и директор, и административный управляющий. Два медведя в одной берлоге не уживутся...

При этом обращаю Ваше внимание на вознаграждение и размер ответственности арбитражного управляющего и директора:

(без комментариев)

Возвращаясь к разговору о федеральном законе № 127–ФЗ от 26.10.02 «О несостоятельности (банкротстве)» – это действительно многослойное лоскутное одеяло, скрепленное многочисленными разъяснениями Высшего арбитражного и Верховного судов РФ в виде пленумов, часто подменяющих законодательство, заменяя по функционалу обе палаты Федерального Собрания.

За последние 15 лет было принято порядка 80 законов поправок, носящих концептуальный характер.

При этом действующая процедура банкротства – это взаимодействие участников на базе устаревшего бумажного документооборота, без учета возможностей современных информационных систем, применяемых органами власти (Картотека арбитражных дел, Федресурс сведений о банкротстве, сайт Федеральной налоговой службы и так далее). Только этап сбора информации о должнике занимает около 6 месяцев... Не реализован принцип «прозрачности процедур банкротства для всех», что приводит к нарушению прав кредиторов, должников, а также создает коррупционные риски.

Предложение: Хватит штопать и латать одеяло. Не пора ли сшить новое с использованием современных технологий... Создать, возможно при Комитете по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, при участии профессионального сообщества межведомственную рабочую группу для разработки новой редакции федерального закона или Кодекса о банкротстве.



**Мифтахутдинов
Рустем Тимурович**

Доцент кафедры
предпринимательского и
корпоративного права
Московского юридического
университета им. О.Е. Кутафина,
судья Высшего Арбитражного
Суда РФ в отставке

Реформирование законодательства о банкротстве в части совершенствования реабилитационных процедур

Неэффективность реабилитационных процедур при банкротстве в России, к сожалению, очевидна. Согласно имеющимся данным, из почти 67 тысяч процедур банкротства, введенных за 2007–2010 годы, подавляющее большинство – около 65 тысяч или почти 97% – составили процедуры конкурсного производства. Реальным восстановлением платежеспособности за этот период закончилось только 123 процедуры или 0,2% от их общего количества. Статистика за последующие периоды практически не изменилась. Так, в 2014 году конкурсное производство было введено в отношении более 15 тысяч должников, в то время как финансовое оздоровление — только в отношении 22 должников, при этом фактически задолженность погашена всего в 4 случаях.

Чем же вызван столь низкий процент восстановления платежеспособности организаций? На наш взгляд, низкая эффективность реабилитационных процедур обусловлена отсутствием в Законе о банкротстве механизмов, которые бы стимулировали должника на ранней стадии инициировать дело о банкротстве в целях применения реабилитационных процедур. Должники до последнего тянут с моментом обращения в суд, надеясь собственными усилиями восстановить платежеспособность и избежать банкротства.

В нашей стране большинство дел о банкротстве возбуждается по заявлениям кредиторов, а сами должники не рассматривают процедуры банкротства как способ решения своих финансовых проблем. Должники, стараясь не оказаться в конкурсном процессе, где от них уже ничего не будет зависеть, всеми способами пытаются погасить имеющуюся задолженность

даже при неблагоприятном финансовом раскладе, заключают рискованные сделки или берут новые кредиты. Объяснить такое поведение должников можно, с одной стороны, отсутствием в Законе о банкротстве действенных механизмов, позволяющих защитить интересы должника от недобросовестных действий кредиторов, с другой — неэффективностью реабилитационных механизмов. Должники понимают, что войти в процедуру легко, а выйти из нее очень трудно.

Немалую роль играет, на наш взгляд, и восприятие должника, находящегося в процедурах банкротства, контрагентами. В бизнес-сообществе сформировано устойчивое мнение о неблагонадежности лица, в отношении которого инициирована процедура банкротства, при этом не имеет значения вид введенной процедуры. Доверие отсутствует в том числе и к должникам, находящимся в реабилитационной процедуре, такие лица перестают рассматриваться как нормальные участники гражданских отношений. Все это приводит к тому, что фактически должник приходит к возбуждению дела о банкротстве, в том числе по заявлению кредитора, когда возможность восстановления платежеспособности полностью утрачена.

Получается, что исходя из существующих экономических реалий должник-юридическое лицо либо восстанавливает свою платежеспособность до процедур банкротства, если ему позволяют это сделать кредиторы, либо, вступив в конкурсный процесс, практически в ста процентах случаев признается банкротом и прекращает свою деятельность. При этом должник оказывается в процедурах банкротства почти без активов, обычно их хватает только на проведение самих процедур, о погашении требований кредиторов речь уже не идет.

Исправить данную плачевную ситуацию призван разработанный Минэкономразвития России законопроект о реабилитационных процедурах в делах о банкротстве юридических лиц.

Для достижения цели повышения эффективности реабилитационных процедур в России законопроект опирается на модель главы 11 Кодекса о банкротстве США, известную своей эффективностью. Анализ реформы законодательства о банкротстве Германии и Франции показывает, что американская модель также была недавно заимствована данными правовыми порядками.

При этом Германии для этого понадобилось тридцать пять лет. Так, в 1977 году, ознаменованном принятием Кодекса о банкротстве США, процент удовлетворения требований кредиторов при банкротстве составлял в Германии ноль центов с марки, то есть кредиторы не получали ничего, все средства шли только на оплату арбитражных управляющих и тех, кто проводил процедуры. При этом в Германии повсеместно применялось конкурсное производство, так как существовавшие подходы к регулированию банкротства опирались на необходимость полного отстранения должника от управления бизнесом.

Низкая эффективность процедур банкротства подтолкнула немцев к поэтапной реформе, завершившейся введением прогрессивной модели по аналогии с Кодексом о банкротстве США, предусматривавшей, правда, одно ограничение. В Германии остались верными принципу отстранения должника от управления бизнесом. В результате к 2012 году количество реабилитационных процедур в делах о банкротстве оставалось по-прежнему незначительным. Это подтолкнуло немцев к дальнейшей реформе законодательства о банкротстве и предоставле-

нию возможности сохранения в ходе реабилитационных процедур управленческих функций в руках должника, после чего их количество стало уверенно расти. Сегодня они составляют в Германии уже 5–7% всех процедур банкротства, хотя до показателя США в 30% немцам еще далеко.

Обсуждая выбор эффективной реабилитационной процедуры, нельзя не учитывать, что эффективность будет обеспечена только путем переноса всей модели правового регулирования банкротства и встраивания ее в отечественный правовой порядок, поскольку сама модель опирается не только на правовые конструкции, но и на экономические, социальные и другие элементы развития общества. Известно, что в системах правового регулирования несостоятельности (банкротства), действующих в законодательстве промышленно развитых стран, применяются разные варианты (модели). В литературе выделяют две основные модели правового регулирования несостоятельности (банкротства): прокредиторскую и продолжниковскую. В рамках первой модели рассматривают и анализируют различные виды законодательства о несостоятельности, например, радикально-прокредиторское законодательство, умеренно-прокредиторское законодательство.

Продолжниковское законодательство также неоднородно. Законодатель в данном случае стремится помочь неплатежеспособному лицу максимально быстро выйти из кризиса, в том числе освободиться от долгов и получить возможность нового старта. Считается, что в чистом виде продолжниковская система банкротства существует во Франции и США.

Реформирование отечественного законодательства о банкротстве в последние годы привело к тому, что в России существует серьезное различие между законодательным декларированием и построением норм по определенной модели и реальной эффективностью мер. Концептуально сохранилась французская продолжниковская модель с процедурой единого входа, однако она, очевидно, не прижилась как эффективная, в том числе и потому, что в эту модель имплементировались различные элементы, усиливающие роль кредиторов, центральным из которых является упоминавшееся монопольное право кредиторов на принятие решения о судьбе должника. Произошло также встраивание в эту модель отечественных «наработок» в пользу круга лиц, обслуживающих банкротство.

Что же мешает российскому институту банкротства в его эффективности, и устраняет ли эти препятствия законопроект?

На наш взгляд, среди прочих недостатков правового регулирования банкротства в России можно выделить монопольное право конкурсных кредиторов на принятие решения о дальнейшей судьбе должника. В силу ст. 75 Закона о банкротстве суд только в исключительных случаях может не согласиться с решением кредиторов, принятым в процедуре наблюдения, о выборе ликвидационной или реабилитационной процедуры. Редкие примеры из судебной практики показывают, что это имеет место в случае доказанности злоупотребления правом большинством кредиторов (ст. 10 ГК РФ). На фоне исключительной власти кредиторов процедура наблюдения практически утратила свое значение и не смогла обеспечить достижение целей, заявленных при принятии Закона о банкротстве, поскольку добросовестный должник, не способный что-либо противопоставить решению кредиторов, лишен всяких стимулов к раннему инициированию конкурса и дела о банкротстве инициируются, когда «наблюдать» за должником не имеет никакого смысла.

Анализируя процедуру наблюдения в России, специалисты еще в начале 2000-х годов отмечали, что применительно к российскому правовому опыту недостатками процедуры наблюдения являются риск снижения стоимости бизнеса должника из-за существующих издержек и невозможности быстрого принятия решения в делах о несостоятельности, сохранение руководством должника своих полномочий, влекущее проблемы во взаимоотношениях с временным управляющим и затрудняющее практическое функционирование самой процедуры. Среди минусов следует отметить и увеличение процессуальных расходов, связанных с оплатой вознаграждения временного управляющего и привлекаемых им лиц.

Существование процедуры наблюдения в российском законодательстве обусловлено тем, что Россия избрала систему, называемую «единым входом» в процедуры несостоятельности. Призванная обеспечить посредством волеизъявления кредиторов принятие окончательного решения о наиболее подходящей процедуре несостоятельности на основе достаточного объема информации о бизнесе должника, данная процедура превратилась в сложный механизм, ведущий к затягиванию конкурсного процесса. Все те недостатки и опасения, о которых говорилось пятнадцать лет назад, полностью нашли свое подтверждение попростову времени в практике применения Закона о банкротстве.

В такой ситуации существование наблюдения как «единого входа» в процедуры банкротства следует признать полностью неэффективным, излишне затратным и позволяющим должникам в ряде случаев вывести активы либо совершить сделки, направленные на уменьшение имущественной массы.

Основные меры, предлагаемые в законопроекте, заключаются в отказе от проявившей себя крайне неэффективной, долгой и необоснованно дорогой процедуры наблюдения и установлении полноценной вариативной реабилитационной процедуры, в том числе с допущением возможности утверждения плана финансового оздоровления без согласия кредиторов, когда это объективно необходимо в интересах кредиторов. Эти меры соответствуют тем решениям, которые уже предусмотрены новыми положениями о банкротстве граждан.

Однако имеется ряд сомнений в эффективности предлагаемых законопроектом мер, ввиду утраты некоторых важнейших элементов, основным из которых, наряду с возможностью «навязывания» плана реструктуризации кредиторам, является презумпция сохранения должника «во владении». Зарубежный опыт показывает, что добросовестный должник, если не установлено, что действия органов управления должника привели к банкротству, должен сохранить возможность управлять организацией в ходе реабилитационной процедуры. Такое решение сокращает издержки на управление, позволяет профессионалу, знающему все нюансы и всю специфику ведения хозяйственной деятельности, с минимальными потерями провести реабилитационную процедуру. Отстранение менеджмента должника возможно только в случаях недобросовестных действий должника.

Иными словами, спасение утопающего в первую очередь дело рук самого утопающего, поскольку добросовестный должник как никто другой заинтересован в сохранении своего бизнеса. К сожалению, законопроект устанавливает правило, в соответствии с которым сохранение управления организацией за должником зависит исключительно от воли кредиторов. Такое решение, очевидно, демотивирует должника инициировать конкурсный процесс по своей инициативе.

Концептуальное направление законопроекта сделать российское законодательство о банкротстве принципиально более способным содействовать оздоровлению попавших в затруднительное положение бизнесов заслуживает поддержки. Однако еще раз следует подчеркнуть, что отсутствие центрального элемента работающей реабилитационной модели может свести на нет возможность достижения поставленной цели.

