

ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ, СОБСТВЕННОСТИ
И ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ**

От 12 декабря 2017 года

к № 74, п. 2.3.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по проекту федерального закона № 295382-7
«О внесении изменений в статью 14¹³ Кодекса Российской Федерации об
административных правонарушениях в части совершенствования
административной ответственности финансовых управляющих»**

- внесен Правительством Российской Федерации

(первое чтение)

Во исполнение решения Совета Государственной Думы от 23 ноября 2017 года (протокол № 83, п. 39) Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям в качестве комитета-соисполнителя рассмотрел проект федерального закона № 295382-7 «О внесении изменений в статью 14.¹³ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования административной ответственности финансовых управляющих» и отмечает следующее.

С 1 октября 2015 года вступили в силу положения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве), регулирующие процедуры банкротства физических лиц. В частности, им были регламентированы полномочия финансового управляющего – независимого посредника (медиатора), действующего в интересах должника и его кредиторов, организующего и сопровождающего процедуру банкротства на всех её этапах (от сбора информации об имуществе должника до реализации конкурсной массы), объективно представляющего в суде интересы участвующих в процессе сторон. Последние, согласно нормам статьи 60 Закона о банкротстве, вправе обжаловать неправомерные действия финансового управляющего, в отношении которого допускается применение всех предусмотренных законодательством Российской Федерации видов ответственности - уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной и административной.

Практика показала, что наиболее часто сторонами дела о банкротстве обжалуются действия финансового управляющего в следующих случаях:

- нарушения им сроков публикации сообщений о введении той или иной процедуры банкротства;
- проведения собрания кредиторов не по месту нахождения должника или кредиторов;
- нерационального расходования средств и необоснованного увеличения затрат на ведение самой процедуры банкротства;
- нарушения сроков уведомления кредиторов о собрании или его не проведение;
- не представления по запросу кредиторов документов, упоминаемых в отчетах;
- нарушения процедуры реализации имущества, включая неправильную оценку его стоимости;
- неоткрытие специального счета для поступления на него доходов должника и расчетов с кредиторами или проведение таких расчетов через иной счет;
- необеспечения сохранности имущества должника; затягивания процедуры банкротства; нарушения очередности удовлетворения требований кредиторов.

С 2016 года в рамках общего ужесточения требований к работе арбитражных управляющих была усилена их административная ответственность за допускаемые нарушения положений Закона о банкротстве.

В результате оказался нивелирован уровень ответственности арбитражного управляющего независимо от того, в процедуре банкротства какого субъекта он допустил правонарушение – физического или юридического лица. Сегодня установлена общая санкция в виде предупреждения или наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от 25 тыс. до 50 тыс. рублей, и в размере от 200 тыс. до 250 тыс. рублей – на юридических лиц. Повторное совершение указанного правонарушения грозит дисквалификацией должностных лиц на срок от 6 месяцев до 3 лет или наложением административного штрафа в размере от 350 тыс. до 1 млн. рублей – на юридических лиц (статья 14¹³ КоАП).

Таким образом, на практике возникло несоответствие между размером ответственности арбитражных управляющих и их материальным вознаграждением в делах о банкротстве граждан и в делах о банкротстве юридических лиц. Сложилась парадоксальная ситуация, когда финансовому управляющему - за совершение незначительного административного проступка (например, несоблюдения срока предоставления отчета, проведения собрания кредиторов или публикации сообщения всего на 1 день) - грозит штраф в размере 25 тыс. рублей, а за повторное нарушение - дисквалификация до 3 лет. При этом не была принята во внимание специфика процедуры банкротства граждан, для которой характерны

ограниченная платежеспособность должника, незначительные объемы конкурсной массы (а зачастую и её полное отсутствие), а также присутствие социальной составляющей, в результате финансовые управляющие по итогам участия в большинстве подобных дел о банкротстве граждан могут рассчитывать на получение лишь фиксированной части своего вознаграждения, установленной в размере 25 тыс. рублей (часть 3 статьи 20⁶ Закона о банкротстве).

Образовавшийся дисбаланс мер ответственности в совокупности с некомпенсируемыми в полном объеме высокими трудозатратами финансовых управляющих и общей невостребованностью института персонального банкротства со стороны граждан-должников демотивирует финансовых управляющих продолжать свою профессиональную деятельность, делает институт банкротства физических лиц малопривлекательным для участия профессиональных управляющих и бесперспективным для широкого применения в нашей стране.

В этой связи законопроектом предлагается внести изменения в статью 14¹³ КоАП, а именно исключить финансового управляющего из числа субъектов административных правонарушений, предусмотренных действующей редакцией части 3 указанной статьи, и ввести для них дифференцированную ответственность в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от 5 тыс. до 25 тыс. рублей или дисквалификацию на срок от 6 месяцев до 3 лет.

По мнению Правительства РФ, предлагаемые новеллы позволят устранить перечисленные выше негативные факторы, обуславливающие нежелание финансовых управляющих участвовать в делах о банкротстве граждан, и, соответственно, повысить доступность института банкротства для должников, находящихся в затруднительном финансовом положении.

Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям поддерживает концепцию законопроекта.

Законопроект отчасти решает указанную выше проблему, поскольку ставит размер налагаемого на финансового управляющего административного взыскания в зависимость от тяжести совершенного им правонарушения. Вместе с тем, Комитет выражает сомнение в возможности достижения заявленной законопроектом цели исключительно за счет смягчения административной ответственности финансовых управляющих. Основными причинами недостаточного проявления интереса граждан к институту банкротства физических лиц является не столько недостаток участия в нем профессиональных управляющих, но в первую очередь достаточно высокая цена процедур банкротства, а также их сложность и длительность. По экспертным оценкам, стоимость банкротства (с учетом всех сопровождающих расходов) составляет порядка 130-150 тыс. рублей, что для должника, у которого возникли финансовые затруднения с

погашением задолженности, превышающей 500 тыс. рублей, представляет значительную сумму. Исходя из мировой практики, можно предположить, что решение указанной проблемы заключается в дальнейшей унификации банкротства граждан, введении в практику пакетного банкротства, типовых процедур и договоров, подключение к процедуре банкротства института финансового омбудсмена, повышении доверия к заявленной должником и кредиторами информации и ответственности за умышленное введение финансового управляющего в заблуждение, цифровизации технических процессов и процедур и т.д.

Что касается непосредственно законопроекта, то он, по мнению Комитета, требует серьезной доработки, в частности, нуждаются в системной конкретизации достаточно общий и неконкретный состав правонарушения – «неисполнение обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве)». Проектируемые законопроектом меры ответственности финансового управляющего целесообразно соотнести с тяжестью допущенного правонарушения. Комитет считает, что в представленной редакции проектируемая законопроектом норма оставляет на усмотрение суда чрезмерно большой объем оснований, а также создает предпосылки для злоупотребления правом.

Указанная позиция Комитета обусловлена сложившейся в настоящее время судебной практикой, когда зачастую арбитражный суд трактует права арбитражного управляющего как его обязанности. Например, финансовый управляющий в соответствии с Законом о банкротстве вправе запрашивать информацию о гражданине-должнике в ГИБДД, ФНС, ФРС и так далее, что на практике воспринимается, как будто он должен во всех случаях это делать в обязательном порядке. Если не сделал, т.е. не направил соответствующие запросы в указанные органы, следовательно, не воспользовался своим правом, а значит, ненадлежащим образом отнесся к исполнению своих профессиональных обязанностей. К сожалению, такова сегодняшняя логика арбитражного суда.

Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям считает, что в КоАП следует ввести конкретные, наиболее часто встречающиеся на практике составы административных правонарушений, по крайней мере, соотносящиеся с обязанностями финансового управляющего в деле о банкротстве гражданина, предусмотренными частью 8 статьи 213⁹ Закона о банкротстве. В качестве примера для обсуждения, к таковым можно отнести:

не проведение проверки на предмет достоверности сведений, заявленных должником при подаче заявления в суд, а также мероприятий по выявлению признаков преднамеренного или фиктивного банкротства должника;

не принятие мер по выявлению, нахождению имущества должника и обеспечению его сохранности;

сокрытие от кредиторов стоимости сформированной конкурсной массы;

не надлежащее исполнение обязанностей: по анализу финансового состояния должника, по уведомлению (публикации информационных сообщений) сведений о процедуре банкротства, ведению реестра требований кредиторов, инвентаризации имущества должника, проведению собраний кредиторов, объявлению торгов и т.д.;

нарушение сроков уведомления (публикации), созыва и (или) проведения собрания кредиторов, введения процедуры реструктуризации долгов или реализации имущества; представления отчетности (заключения о выполнении должником плана реструктуризации) собранию кредиторов (в арбитражный суд) по результатам реализации имущества / реструктуризации задолженности должника;

неправомерные действия в интересах одного из кредиторов (например, удовлетворение требований одного кредитора в ущерб интересам других кредиторов, без учета пропорциональности и очередности);

злоупотребление своим положением - отказ в оставлении должнику прожиточного минимума, растрата денежных средств должника, требование от должника дополнительной оплаты услуг, организация торгов имуществом, не подлежащим реализации, намеренное затягивание процедуры банкротства, ненадлежащий контроль за выполнением должником плана реструктуризации, а также исполнения текущих и реестровых требований кредиторов и т.д.

Вместе с тем, по мнению Комитета, вышеизложенные замечания не носят концептуального характера и могут быть устранены при доработке законопроекта ко второму чтению.

В этой связи Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям рекомендует Государственной Думе принять проект федерального закона № 295382-7 «О внесении изменений в статью 14¹³ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования административной ответственности финансовых управляющих» при его рассмотрении в первом чтении.

Председатель Комитета

Н.П.Николаев