

-my

Сас

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

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

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-04-98 Факс 8(495)692-37-63 E-mail: cnpl@duma.gov.ru

15 февраля 2017 г.

№ ВнЗ.12-9/237

Председателю Комитета
Государственной Думы
по финансовому рынку

А.Г.АКСАКОВУ

Уважаемый Анатолий Геннадьевич!



Государственная Дума ФС РФ
Дата 15.02.2017 Время 11:21
№внЗ.12-9/237; 3.24

В соответствии с требованием пункта в) части 2 статьи 114 Регламента Государственной Думы направляю решение и заключение Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям по проекту федерального закона № 66499-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в связи с созданием дополнительных механизмов финансового оздоровления кредитных организаций)», по которому Комитет Государственной Думы по финансовому рынку является ответственным комитетом, а Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям – соисполнителем.

Приложение: упомянутое по тексту на 8 листах.

Председатель Комитета

Н.П.Николаев

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

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

Р Е Ш Е Н И Е

14 02 2017 г.

№ 24, ч. 3.

**по проекту федерального закона № 66499-7
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской
Федерации» (в связи с созданием дополнительных механизмов
финансового оздоровления кредитных организаций)»**

(внесен депутатами Государственной Думы А.Г.Аксаковым, О.А.Николаевым,
И.Б.Дивинским и другими депутатами Государственной Думы, членами Совета
Федерации Н.А.Журавлевым, В.В.Полетаевым)

(первое чтение)

Рассмотрев проект федерального закона № 66499-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в связи с созданием дополнительных механизмов финансового оздоровления кредитных организаций)», Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям **р е ш и л**:

1. Утвердить заключение Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям на указанный законопроект.

2. Рекомендовать доработать законопроект ко второму чтению с учетом замечаний и предложений, указанных в заключении Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям.

3. Направить настоящее решение и заключение Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным

отношениям в Комитет Государственной Думы по финансовому рынку, являющимся ответственным по работе над законопроектом.

Председатель Комитета

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Н.П.Николаев

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

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

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-04-98 Факс 8(495)692-37-63 E-mail: cnpl@duma.gov.ru

14 02 2017 г.

к № 24, ч. 3.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по проекту федерального закона № 66499-7 «О внесении изменений
в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**

(в связи с созданием дополнительных механизмов финансового оздоровления
кредитных организаций)

(внесен депутатами Государственной Думы А.Г.Аксаковым, О.А.Николаевым, И.Б.Дивинским, Ю.П.Олейниковым, М.В.Гулевским, А.Н.Изотовым, А.Д.Козенко, А.В.Лященко, Д.Е.Шилковым, В.А.Агаевым, Е.Б.Шулеповым; членами Совета Федерации Н.А.Журавлевым, В.В.Полетаевым)

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям рассмотрел проект федерального закона № 66499-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) и отмечает следующее.

Согласно пояснительной записке к законопроекту, его целью является совершенствование законодательства Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) посредством создания дополнительных механизмов санации кредитных организаций. Ожидается, что его принятие будет способствовать сокращению объемов средств, направляемых Банком России на финансовое оздоровление банков, повышению эффективности контроля за использованием выделяемых средств, исключению зависимости финансового оздоровления банков от финансового состояния организации-санатора, а также созданию равных конкурентных условий деятельности saniруемых кредитных организаций.

Создание дополнительных механизмов финансового оздоровления кредитных организаций предполагается обеспечить посредством наделения Банка России новыми полномочиями по участию в санации, формирования за счет средств Банка России Фонда консолидации банковского сектора (далее – Фонд), который будет использован для осуществления инвестиций в капитал saniруемых банков, а также учреждения Банком России общества с ограниченной ответственностью «Управляющая компания Фонда консолидации банковского сектора» (далее – управляющая компания), почти полного аналога государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» (далее – АСВ), уполномоченного на участие в осуществлении мер по предупреждению банкротства кредитных организаций, а также использование средств Фонда и осуществление доверительного управления создаваемыми Банком России паевыми инвестиционными фондами, долями (акциями) кредитных организаций и правами требования к ним по кредитам, займам и депозитам.

Законопроект предоставляет Банку России возможность за счет средств Фонда приобретать акции (доли в уставном капитале) кредитных организаций, в отношении которых осуществляются меры по предупреждению банкротства, предоставлять им кредиты и займы, размещать в них депозиты, выдавать им банковские гарантии, а также осуществлять продажу их акций (долей в уставном капитале), в том числе по цене, ниже цены их приобретения Банком России.

К числу резонансных новаций следует также отнести предусматриваемый законопроектom внесудебный порядок прекращения обязательств saniруемой кредитной организации перед ее управляющим персоналом и контролирующими лицами, получающими право оспорить прекращение обязательств кредитной организации перед ними в судебном порядке.

Соответствующие изменения планируется внести в Федеральные законы «О банках и банковской деятельности», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О несостоятельности (банкротстве)», «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», а также «Об инвестиционных фондах». Законодательные новации предполагается применять для новых случаев финансового оздоровления кредитных

организаций. Ранее начатые процедуры финансового оздоровления банков с участием АСВ будут продолжены им самостоятельно.

Комитет поддерживает необходимость совершенствования механизмов санации кредитных организаций. Вместе с тем Комитет отмечает важность тщательной проработки выдвигаемых законодательных инициатив, с тем чтобы они обеспечивали эффективное решение рассматриваемых проблем, не вступали в конфликт с действующими нормами гражданского законодательства и не вызвали правовые коллизии.

Прежде всего, пояснительная записка не содержит веских доводов, обосновывающих целесообразность фактического дублирования действующего механизма финансового оздоровления кредитных организаций с участием АСВ. Остается неясным вопрос, почему создание новой организационной структуры в виде управляющей компании предпочтительнее совершенствования механизма санации, реализуемого с участием АСВ. Если имеющихся возможностей АСВ не достаточно для эффективной санации кредитных организаций, то было бы логичным доработать используемые процедуры финансового оздоровления с тем, чтобы они соответствовали указанным в пояснительной записке задачам сокращения объемов финансирования Банком России реабилитационных процедур и повышения эффективности контроля за использованием выделяемых средств. Такой подход представляется оправданным, учитывая, что в настоящее время АСВ принимает участие в мероприятиях по санации 26 банков, общий размер финансирования которых Банком России достигает почти 1,1 трлн руб. С этих позиций предлагаемые законопроектом механизмы нуждаются в обосновании необходимости их использования без участия АСВ, особенно с учетом законодательных предложений, предусматривающих предоставление Банку России большинства в совете директоров АСВ и возложение функций председателя совета директоров АСВ на Председателя Банка России.

Законопроектом предусматривается, что меры по финансовому оздоровлению с участием Банка России, осуществляются в соответствии с решением Совета директоров Банка России. Однако законопроектом не определены условия и основания принятия такого решения, что устанавливает

для правоприменителя широкие пределы усмотрения и может привести к злоупотреблению полномочиями.

Обращает внимание отсутствие в законопроекте критериев, на основе которых Банк России будет принимать решение об осуществлении мероприятий по финансовому оздоровлению с участием АСВ или управляющей компании. Согласно законопроекту, решение об осуществлении мер по предупреждению банкротства с участием управляющей компании или АСВ, а также план участия Банка России или АСВ в осуществлении мер по предупреждению банкротства будут приниматься разными органами Банка России: Советом директоров и Комитетом банковского надзора. На практике это может приводить к несогласованным действиям при выработке мероприятий по финансовому оздоровлению кредитных организаций, что не отвечает задаче повышения эффективности предупреждения банкротства банков.

Неопределенность при принятии решения об использовании того или иного механизма санации проявляется в том числе в наделении управляющей компании дублирующими АСВ полномочиями при проведении анализа финансового состояния банков. Законопроект предусматривает возможность проведения анализа параллельно разным составом представителей как с участием АСВ, так и с участием управляющей компании, что способно создать излишнюю административную нагрузку на проверяемые банки. При этом, согласно законопроекту, анализ, проведенный с участием представителей управляющей компании, не может быть использован для принятия решения о реализации мер по предупреждению банкротства с участием АСВ, и наоборот.

Наряду с этим, законопроект, наделяя Банк России правом направить своих представителей для проведения анализа финансового положения кредитной организации с целью решения вопроса об участии в осуществлении мер по предупреждению банкротства или урегулированию обязательств, ничем такое право не ограничивает и не определяет основания для направления в банк представителей Банка России, как это предусмотрено в отношении АСВ, что усиливает неопределенность правового регулирования.

В законопроекте не просматриваются пути заявленного повышения эффективности уровня контроля за использованием средств, направляемых на

финансовое оздоровление. Согласно законопроекту, все полномочия относительно Фонда и управляющей компании предполагается сосредоточить в руках Банка России: эффективность использования средств Фонда оценивает главный аудитор Банка России, управляющую компанию учреждает Банк России, который затем выдает ей лицензию и утверждает правила доверительного управления. В этой связи возникает риск конфликта интересов, урегулирование которого законопроект не предусматривает. Внешний контроль осуществляется в отношении управляющей компании путем проведения обязательного аудита в соответствии со статьей 5 Федерального закона «Об аудиторской деятельности», а также путем рассмотрения ежегодного отчета о деятельности управляющей компании Национальным финансовым советом.

Законопроект устанавливает также особый правовой режим деятельности управляющей компании, освобождая ее от ряда требований, предусмотренных Федеральным законом «Об инвестиционных фондах». В частности, согласно законопроекту, не подлежат применению требования к составу и структуре активов паевого инвестиционного фонда, а также об осуществлении специализированным депозитарием контроля за распоряжением имуществом, составляющим такой фонд. В результате исключается базовый принцип разделения функций управления и хранения активов паевого инвестиционного фонда, позволяющий обеспечить надлежащий контроль за соблюдением управляющей компанией установленных законодательством требований к доверительному управлению таким фондом.

Согласно пояснительной записке к законопроекту конечной целью управления банками, прошедшими в соответствии с законопроектом процедуру рекапитализации, является их продажа. Банк России сможет осуществлять продажу акций (долей в уставном капитале) кредитных организаций, в отношении которых осуществляются меры по предупреждению банкротств, в том числе по цене, ниже цены их приобретения Банком России. Однако вызывает сомнение целесообразность наделения Банка России правом такой продажи по цене, ниже цены приобретения таких акций (долей в уставном капитале) Банком России. Представляется, что при таком подходе не будет

достигаться одна из основных целей законопроекта – сокращение объёмов средств, выделяемых Банком России на финансовое оздоровление банков.

Непроработанными представляются нормы законопроекта, касающиеся участия управляющей компании в управлении кредитной организацией. Так, предусмотренное законопроектом право Банка России передать полномочия единоличного исполнительного органа банка управляющей организации противоречит части 3 статьи 11¹ Федерального закона «О банках и банковской деятельности», а также не соответствует общим положениям гражданского законодательства, устанавливающим порядок образования органов юридического лица, в частности, пункту 2 статьи 67¹ Гражданского кодекса Российской Федерации.

Законопроект предусматривает внесудебное прекращение обязательств кредитной организации перед управляющим персоналом и контролирующими лицами. Вместе с тем такое прекращение обязательств противоречит основополагающим принципам Конституции Российской Федерации, не допускающим лишения имущества без решения суда. Представляется, что достижению целей финансового оздоровления кредитной организации в этом случае могло бы способствовать введение временного моратория на исполнение указанных обязательств.

В связи с изложенным Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям считает целесообразным доработать проект федерального закона № 66499-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с учетом вышеуказанных замечаний и предложений.

Председатель Комитета



Н.П.Николаев