

На правах рукописи

Шипицина Ольга Викторовна

**Административно-правовые проблемы
функционирования института несостоятельности
(банкротства) в Российской Федерации**

**Специальность 12.00.14 – Административное право; финансовое
право; информационное право**

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Тюмень – 2003

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета

НАУЧНЫЙ РУКОВОДИТЕЛЬ:

**Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор Севрюгин Виктор Егорович**

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОППОНЕНТЫ:

**Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Бахрах Демьян Николаевич**

**Кандидат юридических наук, доцент
Салиева Роза Наильевна**

ВЕДУЩАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ: Сургутский государственный университет

Защита состоится 20 июня 2003 г. в 9 часов на заседании диссертационного Совета Д 212.274.06 в Тюменском государственном университете по адресу: 625000, г.Тюмень, ул.Ленина, 38, зал заседаний ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан _____

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук

В.Д.Плесовских

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Экономика любого современного государства не может эффективно функционировать без действенных механизмов ликвидации предприятий, не имеющих перспектив развития и не соответствующих сложившейся системе экономических отношений. Одним из элементов механизма правового регулирования рыночных отношений, использование которого способствует исключению из рыночных отношений неконкурентоспособных предприятий, является институт несостоятельности (банкротства). Данный институт служит мощным стимулом эффективной работы предпринимательских структур, гарантируя экономические интересы кредиторов, а также государства как общего регулятора рынка, и охраняет экономический оборот от возможных нежелательных последствий действий его участников, проявляющихся в неисполнении ими принятых на себя обязательств, в их неплатежеспособности. Эффективная система несостоятельности является одним из важнейших факторов надежного экономического развития.

Механизмы финансового оздоровления и банкротства неплатежеспособных организаций имеют особое значение в экономических преобразованиях и в России. С принятием Федерального закона от 08.01.1998 № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве 1998 года), значительно упростившим условия, необходимые для возбуждения дела о банкротстве, количество заявлений о признании должников банкротами, поданных в арбитражные суды РФ, резко возросло. По статистическим данным, в 1996 году в арбитражные суды Российской Федерации поступило 3740 заявлений о признании должников банкротами, в 1997 году – 5687, в 1998 году их количество возросло до 12781¹. В 1999 году в арбитражные суды РФ таких заявлений поступило 15583, в 2000 году – 24874, а в 2001 году их количество составило 55934². «По данным ФСФО России, до принятия Закона о банкротстве 1998 года в судах находилось около 10 тысяч дел о банкротстве. В настоящее

¹ Арбитражные дела в зеркале статистики // Бизнес-адвокат. 1999. № 5.

² Рассмотрение дел о банкротстве в 1999 году // Вестник ВАС РФ. 2000. № 3; Рассмотрение дел о банкротстве в 2000 году // Вестник ВАС РФ. 2001. № 4; Рассмотрение дел о банкротстве в 2001 году // Вестник ВАС РФ. 2002. № 4.

время в производстве судов находится более 42 тысяч дел. Примерно 30 % из них приходится на заказные банкротства»¹.

Практика применения законодательства о банкротстве 1998 года в изменившихся экономических условиях выявила значительное количество недостатков и пробелов, в том числе таких, которые позволяют недобросовестным хозяйствующим субъектам совершать действия, наносящие прямой и косвенный ущерб интересам государства, а во многих случаях и способствующие ухудшению экономического положения не только отдельных предприятий, но и муниципальных образований и даже субъектов РФ. Процессы банкротства зачастую стали использоваться в качестве способа устранения негодных конкурентов, что приводило к признанию банкротами по инициативе недобросовестных предпринимателей успешно функционирующих предприятий. «Банкротство зачастую является инструментом передела собственности. Без достаточных оснований банкротство используется как способ борьбы с конкурентами»². Такое стало возможным в связи с недостатками в регламентировании общих вопросов несостоятельности, влекущих за собой неоднозначное, зачастую противоположное по результату, их толкование правоприменителями.

Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»³ (далее – Закон о банкротстве 2002 года) направлен на устранение недостатков существующей системы банкротства, которая оставляет недобросовестным предпринимателям возможность ее использования для ухода от налогов и устранения конкурентов вплоть до криминального захвата предприятий, некоторые нормы которого, в то же время, способны сделать его позитивные новеллы бесполезными.

Несостоятельность (банкротство) – предмет, прежде всего, гражданско-правового регулирования, институт конкурсного права. Однако гражданско-правовая регламентация не исчерпывает всего разнообразия форм и методов регулирования несостоятельности (банкротства), среди которых важную роль занимают такие меры административно-правового регулирования, как контроль

¹ Максимова Ю. Госдума обновляет правила банкротств // <http://www.bankr.tsr.ru>

² Концепция законопроекта о финансовом оздоровлении и банкротстве в РФ // Вестник ФСФО. 2001. № 10. С.35; См. также: Трефилова Т. Не допустить использования процедур банкротства для передела собственности // Вестник ФСФО России. 2001. № 12.

³ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст.4190.

за соблюдением законодательства о несостоятельности и определение форм и методов поддержки неплатежеспособных организаций. При этом главной отличительной особенностью государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства) является использование как прямого (административного), так и косвенного (экономического) методов управления. Кроме того, законодательство о несостоятельности содержит множество норм, направленных на учет и обеспечение публичных экономических интересов как государства, так и всего общества, которые являясь по своей природе административно-правовыми, властно-организационными, инкорпорированы в нормативные акты, относящиеся к гражданскому законодательству. Некоторые ученые также считают, что «институт несостоятельности формировался и находится на стыке частного и публичного права, регулирует отношения, в которых тесно переплелись общественный интерес и устремления частных лиц»¹.

В связи с необходимостью развития нормальных рыночных отношений государство должно вмешиваться и ограничивать недобросовестные действия кредиторов, защищать интересы добросовестных должников и кредиторов, оказывать необходимую поддержку неплатежеспособным организациям, предотвращать нанесение недобросовестными хозяйствующими субъектами ущерба интересам государства. Соответственно, государство должно как сохранять в своих руках определенные возможности регулирования и контроля этих процессов, так и иметь необходимые ресурсы и организационные возможности для их обеспечения. Кроме того, своевременное выявление кризисных явлений в финансовом состоянии организаций и осуществление комплекса мер, направленных на предотвращение и реального банкротства, может привести к существенно меньшим последствиям, как в социальном, так и в экономическом аспектах.

Состояние научной разработанности темы характеризуется отсутствием специальных теоретических исследований, посвященным административно-правовым проблемам функционирования института несостоятельности

¹ Дубинчин А.А. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) юридического лица // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург. 1999. С.5.

(банкротства). В юридической литературе достаточно работ, посвященных изучению гражданско-правовых сторон данного института, конкурсному праву и процессу, совершенствованию процедур несостоятельности (банкротства), процессуальным проблемам рассмотрения арбитражными судами дел о банкротстве.

Однако, следует учесть, что институт несостоятельности (банкротства), функционирование которого должно обеспечивать соблюдение не только частных, но и публичных экономических интересов как государства, так и всего общества, является объектом не только гражданско-правового, но и административно-правового регулирования. Правовая наука организационным основам функционирования данного института и особенностям административно-правового статуса органов исполнительной власти, осуществляющих проведение государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства), административно-правовым формам и методам управления данным институтом, а также административным правонарушениям в сфере несостоятельности (банкротства) и ответственности за их совершение достаточного внимания не уделяет, и по данным проблемам научных публикаций почти нет.

Указанные вопросы в условиях реформирования российской экономики имеют большое как теоретическое, так и практическое значение, так как напрямую связаны с необходимостью обеспечения интересов государства и общества при несостоятельности (банкротстве) предприятий.

Объектом диссертационного исследования выступает такое сложное экономико-правовое явление, как несостоятельность (банкротство).

Предметом исследования являются теоретические и практические административно-правовые проблемы функционирования института несостоятельности (банкротства).

Цели и задачи исследования.

Цель диссертационной работы заключается в исследовании теоретических и практических проблем административно-правового регулирования, возникающих в сфере несостоятельности (банкротства), и разработка предложений по совершенствованию российского законодательства.

Для достижения поставленной цели автор предпринял попытку решения следующих взаимосвязанных **задач**:

- исследовать правовые основы функционирования института несостоятельности (банкротства) в России и за рубежом;
- изучить организационные основы функционирования института несостоятельности (банкротства) – систему органов исполнительной власти РФ, осуществляющих административно-правовое регулирование процессов банкротства, их функции и задачи;
- выявить и описать формы и методы административно-правового регулирования, имеющие своей целью финансовое оздоровление неплатежеспособных организаций, предупреждение их банкротства и обеспечение реализации процедур банкротства, а также меры административной ответственности, применяемые за совершение правонарушений в сфере несостоятельности (банкротства);
- обобщить и проанализировать действующее законодательство и арбитражную практику, а также практику работы ФСФО России и ее территориальных органов по вопросам административно-правового регулирования вопросов несостоятельности (банкротства);
- на основе проведенного исследования разработать собственные и оценить имеющиеся предложения по совершенствованию законодательства о банкротстве в сфере административно-правового регулирования несостоятельности (банкротства).

Теоретико-методологическая и источниковедческая база исследования.

Теоретической основой диссертации явились труды ученых, исследующих вопросы конституционного, административного, гражданского, уголовного права. В целях решения поставленных задач изучалось законодательство и научная литература отдельных зарубежных стран, в том числе Германии, Франции, США, Англии, дореволюционное законодательство и законодательство советского периода.

Обоснованность положений и выводов, содержащихся в исследовании, достигается за счет комплексного применения как общенаучных, так и

специальных методов научного познания: сравнительно-правового, конкретно-социологического, формально-логического, исторического, статистического, изучения специальной отечественной и зарубежной литературы по проблемам правового регулирования несостоятельности (банкротства), а также комплексного анализа федерального и законодательства субъектов РФ о банкротстве. Основным методом исследования является контент-анализ, с помощью которого проводится анализ нормативных документов, регулирующих вопросы несостоятельности (банкротства), делаются выводы об их соответствии действующему законодательству РФ, выявляются документы, признанные не соответствующими законодательству, делаются выводы о необходимости совершенствования правовой базы. Позиция автора по дискуссионным вопросам в достаточной мере подкреплена теоретическими аргументами, примерами из практики, выводами из проведенных исследований.

Эмпирическую базу составила информация о практике работы ФСФО России и ее территориальных органах, деятельности арбитражных управляющих, а также данные, характеризующие особенности административно-правового регулирования деятельности арбитражных управляющих, полученные в результате проведенного автором анкетирования экспертов в области арбитражного управления.

Источниковедческую базу исследования составили теоретические работы (монографии, научные статьи, обзоры), газетные и журнальные публикации, статистические и аналитические материалы, а также электронные документы, полученные из глобальной компьютерной сети Интернет.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Анализируя определения понятий «несостоятельность» и «банкротство», автор выявляет наличие диалектической связи между ними и предлагает под несостоятельностью понимать неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, подлежащая признанию арбитражным судом, под банкротством – признанную арбитражным судом несостоятельность. В связи с этим, автор

считает употребление указанных понятий в качестве синонимов не вполне обоснованным.

2. Принцип «неплатежеспособности», закрепленный в Законе о банкротстве 2002 года, является оптимальным критерием несостоятельности юридических лиц, поскольку иной возможный критерий (принцип неоплатности) противоречил бы потребностям имущественного оборота. При этом автор считает оправданным увеличение в Законе о банкротстве 2002 года минимального размера задолженности юридического лица как условия возбуждения в отношении него производства по делу о несостоятельности (банкротстве).

3. Законодательство о несостоятельности комплексное и состоит из законодательных и подзаконных актов, содержащих нормы частного и публичного, в том числе и административного права, направленные на урегулирование комплекса взаимосвязанных частных и публичных отношений, на основании которых осуществляется административно-правовое регулирование несостоятельности (банкротства), и которые устанавливают его пределы, методы и формы. Новый Закон о банкротстве 2002 года направлен на устранение недостатков существующей системы банкротства, некоторые нормы которого, в то же время, способны сделать его позитивные новеллы бесполезными, в связи с чем, аргументируется вывод о необходимости дальнейшего совершенствования правовых основ функционирования института несостоятельности (банкротства).

4. В связи с установлением Законом о банкротстве 2002 года в системе органов государственного управления в сфере несостоятельности (банкротства) регулирующего и уполномоченного органов, автором признается целесообразность разделения между ними полномочий по контролю за деятельностью арбитражных управляющих и представлением интересов государства как кредитора в деле о банкротстве, которые ранее, в связи с нечеткостью в описании полномочий, были совмещены у одного органа - ФСФО России, что приводило к появлению случаев давления на арбитражных управляющих, должников и отдельных кредиторов.

Принимая во внимание большой опыт ФСФО России по проведению процедур банкротства, возложение Правительством РФ функций уполномоченного органа, представляющего в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требования об уплате обязательных платежей и требования РФ по денежным обязательствам, на Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству, представляется обоснованным.

5. В связи с отменой лицензирования деятельности арбитражных управляющих, приведшей к утрате ФСФО России контрольных полномочий в отношении арбитражных управляющих, и созданием саморегулируемых организаций, через которые предполагается осуществление косвенного контроля со стороны государства, делается вывод о том, что передача государственных функций по контролю за арбитражными управляющими саморегулируемым организациям при сегодняшнем уровне коррумпированности общества, не всегда эффективной работе правоохранительных органов, не целесообразна.

Государство не может самоустраниться от процессов банкротства и связанных с ними проблем, поскольку их последствия неизбежно в той или иной мере затрагивают государственные интересы и влияют на политическую и экономическую стабильность государства. Соответственно, государство должно как сохранять в своих руках определенные возможности регулирования и контроля этих процессов, так и иметь необходимые ресурсы и организационные возможности для их обеспечения.

Признается целесообразным устранение противоречащих законодательству соответствующих положений Положения о лицензировании, Положения о порядке осуществления ФСФО России надзора за деятельностью арбитражных управляющих и сохранение института лицензирования деятельности арбитражных управляющих.

6. Выдвигается тезис о том, что законодательство о несостоятельности (банкротстве) должно содержать нормы, определяющие порядок, сроки, ответственность участников досудебной санации, контроль за ее проведением. Существует необходимость разработки законодателем механизма применения мер финансового оздоровления и предупреждения банкротства. С учетом сложившихся в стране экономических отношений необходима выработка мер,

направленных на защиту государственных интересов, противодействие возбуждению процедур банкротства, инициированных недобросовестными кредиторами в целях передела собственности, обеспечение четкой и слаженной работы органов исполнительной власти, проводящих государственную политику в сфере несостоятельности (банкротства), исключение из практики инициирования арбитражных процессов о банкротстве организаций-должников различными государственными органами без предварительного рассмотрения соответствующего вопроса Правительством РФ, на которое Законом о банкротстве 2002 года возложены полномочия по координации деятельности представителей государственных органов как кредиторов по денежным обязательствам и обязательным платежам.

7. В связи с введением Законом о банкротстве 2002 года страхования ответственности арбитражных управляющих и созданием саморегулируемых организаций, делается вывод о целесообразности введения страхования, которое в процедурах банкротства направлено на защиту интересов как кредиторов, так и должников, а также интересов государства, с одной стороны, и об узаконивании заказного характера процедур для большинства средних и всех крупных предприятий как способа обеспечения финансовых ресурсов, которыми будет застрахована ответственность арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций, с другой стороны. Приемлемым представляется подход, согласно которому формирование компенсационного фонда СРО для финансового обеспечения ответственности по возмещению убытков, причиненных ее членами при исполнении обязанностей арбитражного управляющего, будет осуществляться за счет выплат из вознаграждения арбитражного управляющего, что позволит сохранить баланс интересов всех участников процедуры банкротства, исключит создание доминирующего положения в них отдельных заинтересованных лиц, существенно уменьшит теневую составляющую финансовых потоков на этом рынке услуг.

8. Признается обоснованным и целесообразным установление Кодексом РФ об административных правонарушениях административной ответственности за совершение правонарушений в сфере несостоятельности (банкротстве), предусмотренных ст.14.12 «Фиктивное и преднамеренное банкротство», ст.14.13

«Неправомерные действия при банкротстве», ст.14.14 «Воспрепятствование должностными лицами кредитной организации осуществлению функций временной администрации», что восполняет пробелы в законодательстве, позволяющие в ряде случаев безнаказанно использовать законодательство о несостоятельности как механизм для избавления конкурентов, ухода от налогообложения, необоснованного перераспределения собственности. Эффективное применение мер административной ответственности за правонарушения в сфере несостоятельности (банкротства) невозможно без исследования и правильной квалификации данных правонарушений. Обосновывается необходимость приведения в соответствие с действующим законодательством норм Уголовного кодекса РФ, устанавливающих ответственность за пограничные преступления в сфере несостоятельности (банкротства), в том числе в части установления круга субъектов данных преступлений.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется совокупностью обоснованных автором конкретных предложений и рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования несостоятельности (банкротства). Сформулированные автором выводы, предложения, рекомендации, публикации могут использоваться практическими работниками в научно-исследовательской деятельности и учебном процессе при чтении лекций и проведении семинарских занятий по административному, предпринимательскому праву, а также в учебных курсах по указанным проблемам, при преподавании на факультетах «Антикризисное управление». Теоретические выводы и практические рекомендации также могут использоваться для разработки соответствующих поправок в нормативные акты.

Апробация результатов исследования.

Основные положения работы, выводы и рекомендации изложены автором в опубликованных научных статьях.

Автор участвовал в проводившемся под патронажем Губернатора и Правительства Ханты-Мансийского автономного округа окружном молодежном конкурсе, где представил на защиту отдельные положения диссертационного

исследования, которые были опубликованы в Сборнике материалов II окружного молодежного конкурса «Золотое будущее Югры».

Результаты проведенного исследования использованы в учебном процессе и на практических семинарах по административному праву в Уральском профессионально-педагогическом институте.

Структура диссертационной работы.

Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность темы, состояние научной разработанности темы, устанавливаются объект, предмет, цели и задачи исследования, теоретико-методологическая и источниковедческая база исследования, излагаются теоретическая и практическая значимость работы.

Первая глава «Правовые и организационные основы функционирования института несостоятельности (банкротства)» состоит из четырех параграфов:

1. Роль института несостоятельности (банкротства) в функционировании современной экономики.
2. Институт несостоятельности (банкротства) в законодательстве зарубежных стран.
3. Становление и развитие института несостоятельности (банкротства) в России.
4. Система органов государственного управления в сфере несостоятельности (банкротства).

Раскрывая содержание **первого параграфа**, автор исследует понятия «несостоятельность» и «банкротство», а также признаки банкротства, установленные действующим законодательством РФ.

При этом проводится сравнительно-правовой анализ норм дореволюционного российского и западного законодательства, устанавливающих указанные понятия. В западном законодательстве

используется термин «несостоятельность», а термин «банкротство» применяется лишь к уголовно наказуемым деяниям, за исключением США, где банкротом может быть признано лицо только после судебного решения, до этого с момента возбуждения процедуры банкротства лицо считается несостоятельным. В большинстве стран «нормы, регулирующие уголовно-правовые вопросы, исключены из законов о несостоятельности, инкорпорированы в уголовные кодексы и применяются только по отношению к физическим лицам»¹.

В российской правовой истории встречаются различные варианты смыслового использования определений несостоятельности и банкротства. Особенно высоко оценивается уровень дореволюционного права, которое различало понятия несостоятельности и банкротства. При этом несостоятельность выступала как родовое понятие, а банкротство как видовое. Следует отметить, что придание решающего значения установлению виновности конкретного лица в конкретных действиях, имевших своим результатом банкротство, либо причинивших ущерб кредиторам отдельного должника, что отличает дореволюционное российское законодательство, было также присуще и западному законодательству.

Юридический анализ понятий «неплатежеспособность», «несостоятельность», «банкротство» позволяет прийти к выводу о наличии определенной иерархии, которая включает в себя относительную (временную) неплатежеспособность, абсолютную неплатежеспособность (или фактическую несостоятельность), и юридически признанную несостоятельность (или банкротство). «Все начинается с неплатежеспособности. Если она оказывается вовсе непосильной для должника и последний теряет всякую возможность рассчитаться с кредиторами, то такой неплательщик тем самым приобретает новое качество - становится несостоятельным. Третье и завершающее качество не тернистом пути незадачливого предпринимателя – банкрот. Им его наделяет арбитражный суд»². Точка зрения о существовании определенной иерархии представляется наиболее правильной, так как процесс банкротства начинается с выявления неплатежеспособности предприятия, продолжается возникновением

¹ Васильев Е.А. Гражданское и торговое право капиталистических государств. М., 1993. С.441.

² Жилинский С. Э. Правовая основа предпринимательской деятельности (предпринимательское право). Курс лекций. М.: Норма-Инфра, 1998. С. 591.

несостоятельности, если предприятие становится неспособным рассчитаться с кредиторами, и завершается последней, третьей, стадией – банкротством должника, каковым его признает арбитражный суд.

В связи с этим, если рассматривать банкротство как конечный результат, в связи с принятием решения о признании должника банкротом, учитывая, что банкротство – это тоже несостоятельность, но юридически признанная, но не всякая несостоятельность есть банкротство, употребление понятий «несостоятельность» и «банкротство» в качестве синонимов как в Законе о банкротстве 1998 года, так и в Законе о банкротстве 2002 года, не вполне обоснованно.

На основе выделения внутреннего и внешнего признаков несостоятельности подходы к определению несостоятельности должника основываются либо на принципе неплатежеспособности, либо неоплатности. Использование критерия неоплатности в Законе о банкротстве 1992 года защищало недобросовестных должников и тем самым разрушало принципы имущественного оборота. Исключение одного из признаков банкротства и упрощение процедуры признания должника банкротом в Законе о банкротстве 1998 года привело к так называемой презумпции банкротства. Анализ юридической литературы по вопросам преимуществ и недостатков того или иного подхода к определению признаков банкротства, проведенный диссертантом, позволяет сделать вывод о том, что среди ученых пока нет единого мнения по указанным вопросам. Некоторые авторы¹ считают, что вопрос о целесообразности полного исключения второго признака банкротства из текста Закона о банкротстве 1998 года остается весьма спорным. Другие предлагают вернуться к тому подходу, который был реализован в Законе о банкротстве 1992 года, так как «по действующему законодательству процедуру банкротства можно возбудить безотносительно к соотношению размеров долгов и активов предприятия»². Третьи считают, что возврат к критерию неоплатности

¹ См.: Козлова Е. Стать банкротом просто... или невозможно? // Бизнес-адвокат. 1999. № 19; Кращенко Д.А. Банкротство предприятий: его признаки и условия // Право и экономика. 2000. № 6.

² Яковлев В.Ф. Тенденция к повышению роли арбитражных судов сохраняется // Вестник ВАС РФ. 1999. № 4. С.6.

должен быть вообще исключен из всяких рассуждений о реформировании отечественного законодательства о банкротстве¹.

В итоге проблема легального закрепления понятия и признаков банкротства субъектов хозяйствования не получила своего четкого разрешения. Представляется, что принцип «неплатежеспособности», закрепленный в Законе о банкротстве 2002 года, является оптимальным критерием несостоятельности юридических лиц, поскольку иной возможный критерий (принцип неоплатности) противоречил бы потребностям имущественного оборота. При этом автор считает оправданным увеличение в Законе о банкротстве 2002 года минимального размера задолженности юридического лица как условия возбуждения в отношении него производства по делу о несостоятельности (банкротстве).

Во втором параграфе автор исследует особенности возникновения и развития института несостоятельности (банкротства) в законодательстве зарубежных стран, раскрывая при этом проблемы правового регулирования несостоятельности (банкротства) в США, Франции, Англии, Германии. Системы несостоятельности указанных стран различаются в зависимости от базовой схемы правового регулирования несостоятельности, на которой основывается концепция законодательства, а также преобладающей защиты интересов либо должника, либо кредиторов.

Американские и французские суды, применяющие «продолжниковскую» систему банкротства, чаще всего возбуждают дело о банкротстве по заявлениям должников, так как эта система предоставляет должнику возможность освободиться от долгов и восстановить свою платежеспособность, и могут предложить кредитору подписать мировое соглашение с должником, предусматривающее выплату только части долга (иногда даже всего 20-30%), на что кредиторы часто соглашаются, опасаясь не получить ничего.

«Прокредиторская» система банкротства, применяемая в большинстве европейских стран, ставит себе целью удовлетворение требований кредиторов в максимальной степени. Основное содержание этой системы заключается в

¹ Витрянский В. Пути совершенствования законодательства о банкротстве // Вестник ВАС РФ. 2001. № 3. С.91.

тщательном контроле за имуществом должника, практическое игнорирование его интересов и оперативная реализация этого имущества в пользу кредиторов.

Важно отметить, что определить степень эффективности законодательства о банкротстве, каким бы оно ни было - «прокредиторским» или «продолжниковским», невозможно, так как оно всецело зависит от состояния экономики и складывающихся отношений по поводу прав собственности на объекты промышленного производства¹. «Модель регулирования отношений несостоятельности (банкротства) во многом зависит от уровня развития экономики. Например, общепризнанно, что американская модель предназначена для использования в условиях развитой рыночной экономики, и, соответственно, явно непригодна для России»².

Сравнительный анализ проблем правового регулирования несостоятельности за рубежом, в результате которого были выявлены различия в подходах к законодательному регулированию одностипных отношений, связанных с несостоятельностью должника, имеет большое практическое значение для целей совершенствования российского законодательства. Накопленный за рубежом опыт, даже если он не всегда применим напрямую в России, заслуживает тщательного рассмотрения и изучения. Думается, что в нем есть немало рационального и полезного как для российских кредиторов и владельцев долговых обязательств, так и для испытывающих финансовые трудности предприятий.

В третьем параграфе раскрываются особенности возникновения и развития института несостоятельности (банкротства) в России и дается характеристика современного российского законодательства о несостоятельности.

На основе анализа дореволюционного, советского и современного законодательства о банкротстве диссертантом выделяются общие черты их состояния в различные периоды, а также выявляются их недостатки и преимущества. Большое внимание уделено диссертантом недостаткам Закона о банкротстве 1992 года, новеллам и выявившимся в результате практики

¹ Дедов Д. Признаки несостоятельности как критерий эффективности нового закона о банкротстве // Хозяйство и право. 1999. № 8. С.30.

² Беляева И.Ю., Мерзликина Г.С. Банкротство: от терминологической неопределенности к осознанию становления экономического института // Финансы и кредит. 2001. № 9(81). С.37.

применения пробелам и недостаткам Закона о банкротстве 1998 года, сравнительно-правовому анализу данных нормативных актов, новеллам Закона о банкротстве 2002 года.

Основными недостатками Закона о банкротстве 1992 года, вызвавшими необходимость разработки нового закона о банкротстве, по мнению диссертанта, явились несоответствие понятия и признаков банкротства современным представлениям об имущественном обороте и требованиям, предъявляемым к его участникам, отсутствие детального регулирования механизма реализации указанных признаков и процессуальных отношений по разрешению споров о несостоятельности (банкротстве), абсолютно одинаковый подход ко всем категориям должников при применении к ним процедур банкротства.

Принятие Закона о банкротстве 1998 года, устранившего эти и многие другие недостатки, многими специалистами было оценено как реформа законодательства о несостоятельности. Кроме того, несмотря на незначительный по историческим меркам развития права период, законодательство о банкротстве стало заметной частью правовой системы, оказывая существенное влияние практически на все общественные отношения. Однако практика применения данного закона выявила целый ряд пробелов в законодательстве о банкротстве, позволяющих недобросовестным приобретателям использовать легитимные схемы для передела собственности, захвата прибыльных предприятий и ухода от налогообложения, а также показала, что он не лишен существенных недостатков, в связи с чем, 26.10.2002 принят новый Федеральный закон № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», вступивший в силу 03.12.2002.

Важными новшествами Закона о банкротстве 2002 года явились введение в закон о банкротстве самостоятельной главы, посвященной новой процедуре – финансовому оздоровлению предприятий, способствующей расширению возможностей реабилитации должников и позволяющей обойтись без смены руководства организации должника, мобилизовать ее учредителей (участников), введение понятия саморегулируемых организаций и изменений, касающихся деятельности арбитражных управляющих, расширение прав государства в процедуре банкротства.

Предпринятое исследование позволяет сделать вывод о том, что Закон о банкротстве 2002 года в состоянии кардинально изменить ситуацию не только в структурах органов исполнительной власти, но и в экономике страны, но в то же время не лишен недостатков, одними из которых являются перевод требований по обязательным платежам в одну очередь с кредиторами, отсутствие контроля со стороны государства за деятельностью арбитражных управляющих, неопределенность правового статуса органов исполнительной власти, проводящих государственную политику в сфере несостоятельности (банкротства), и нуждается в доработке и усовершенствовании. Характеризуя современное законодательство о несостоятельности, отмечается также положительное значение установления вступившим с 01.07.2002 Кодексом РФ об административных правонарушениях административной ответственности за правонарушения в сфере несостоятельности (банкротства).

Исследование правовых основ функционирования института несостоятельности (банкротства) позволяет сделать вывод о том, что законодательная база в сфере несостоятельности (банкротства) очень разнообразна и обширна и содержит не только нормы частного права, но и публичного, в том числе и административного, на основании которых осуществляется административно-правовое регулирование несостоятельности (банкротства), и которые устанавливают его пределы, методы и формы. Правовые основы функционирования института несостоятельности (банкротства) постоянно подвергаются изменениям, которые должны быть тщательно продуманными и отвечать требованиям социальной справедливости и практической применимости.

В четвертом параграфе автор исследует вопрос становления и развития системы органов государственного управления в сфере несостоятельности (банкротства). Отмечая важную роль Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в процедурах финансового оздоровления и обеспечении условий реализации процедур банкротства, несмотря на повышение эффективности управления и решения задач, поставленных перед названным органом, автором отмечается отсутствие должной координации, ненадлежащего контроля со стороны межрегиональных

территориальных органов за деятельностью балансовых комиссий, недостаточная определенность функций ФСФО России, направленных на финансовое оздоровление организаций, особенно низкий уровень правотворческой деятельности.

Рассматривая функции и полномочия государственного органа по финансовому оздоровлению и банкротству, диссертантом отмечается, что наиболее важными функциями ФСФО России, до момента вступления в силу Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (10.02.2002), являлись лицензирование и надзор за деятельностью арбитражных управляющих, которые в связи с нечеткостью в описании полномочий были объединены у данного органа с функциями представления интересов государства как кредитора по денежным обязательствам и обязательным платежам. Совмещение данных функций привело к появлению случаев давления на арбитражных управляющих, должников и отдельных кредиторов. В связи с этим установленное Законом о банкротстве 2002 года разделение функций между регулирующим органом, осуществляющим контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, и уполномоченными органами, представляющими требования по уплате обязательных платежей, расценивается диссертантом положительно.

Вместе с тем, в связи с отменой лицензирования деятельности арбитражных управляющих, приведшей к утрате ФСФО России контрольных полномочий в отношении арбитражных управляющих, и созданием саморегулируемых организаций, через которые предполагается осуществление косвенного контроля со стороны государства, делается вывод о том, что передача государственных функций по контролю за арбитражными управляющими саморегулируемым организациям при сегодняшнем уровне коррумпированности общества, не всегда эффективной работе правоохранительных органов, не целесообразна.

Исходя из направлений деятельности Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству и возложенных на нее задач, функции государственного органа по финансовому оздоровлению и банкротству условно подразделяются на две группы: функции, направленные на обеспечение

реализации процедур банкротства, и функции, имеющие главной целью финансовое оздоровление неплатежеспособных предприятий. Группа функций, направленных на обеспечение реализации процедур банкротства, в том числе связанных и с правовым регулированием деятельности арбитражных управляющих, существенно изменилась в связи с отменой лицензирования арбитражных управляющих. Кроме того, Законом о банкротстве 2002 года выработана единая позиция государства в деле о банкротстве, которую осуществляли коллегии уполномоченных государственных представителей при ФСФО России, возлагается на Правительство РФ. Группа функций ФСФО России, направленных на финансовое оздоровление организаций, к числу которых можно отнести проведение анализа платежеспособности крупных, экономически и социально значимых организаций, их учет, выработка и представление предложений по финансовому оздоровлению указанных организаций в Правительство РФ, недостаточно определена, не восполнен этот недостаток правового регулирования и в Законе о банкротстве 2002 года.

Вторая глава «Административно-правовое регулирование несостоятельности (банкротства) в Российской Федерации» включает в себя следующие параграфы: первый – «Формы и методы административно-правового регулирования несостоятельности (банкротства), направленные на финансовое оздоровление организаций», второй – «Административно-правовые формы и методы регулирования, направленные на обеспечение реализации процедур банкротства», третий – «Административная ответственность за правонарушения в сфере несостоятельности (банкротства)». В данной главе раскрываются вопросы административно-правового регулирования несостоятельности (банкротства), методы и формы административного регулирования, направленные на финансовое оздоровление организаций и направленные на обеспечение условий реализации процедур банкротства, а также меры административной ответственности за правонарушения в сфере несостоятельности (банкротства), в результате чего выявляются административно-правовые проблемы функционирования института несостоятельности (банкротства).

Несмотря на то, что институт несостоятельности (банкротства) – институт гражданского права, законодательное регулирование не исчерпывает всего разнообразия форм и методов регулирования несостоятельности (банкротства), среди которых важную роль занимают такие меры административного регулирования, как контроль за соблюдением законодательства о несостоятельности и определение форм и методов поддержки неплатежеспособных организаций. При этом главной особенностью является использование как прямого (административного), так и косвенного (экономического) методов управления.

В параграфе 1 данной главы автор отмечает, что особое значение в финансовом оздоровлении неплатежеспособных организаций имеет развитие досудебной санации, а также анализ и изучение финансово-экономического состояния тех предприятий, которые имеют определяющее значение для экономики страны. Способы и формы административно-правового регулирования, направленные на финансовое оздоровление, осуществляются посредством мер прямого (административного) воздействия (контроль за соблюдением организациями-должниками дисциплины платежей и расчетов, проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности неплатежеспособных организаций) и экономико-правовыми методами регулирования (организация привлечения дополнительных финансовых средств для реализации мероприятий по реструктуризации средств, участие в разработке мероприятий по реструктуризации, предоставлении финансовой поддержки).

Отмечая низкую эффективность проводимых санаций, диссертантом высказывается мнение, что во многом это связано с отсутствием достаточного правового регулирования досудебной санации, так как не определен ни порядок, ни сроки, ни ответственность участников санации, ни контроль за проведением процедуры досудебной санации. Существующие правовые акты, регулирующие порядок предоставления государственной финансовой поддержки неплатежеспособным организациям приостановлены, другие действуют, но противоречат действующему законодательству и не отменены. Остается нерешенной проблема нормативного и методического обеспечения внесудебных процедур, не установлены рамки компетенции межведомственных балансовых

комиссий. Вместе с тем, функционирование неплатежеспособных организаций, связанных с удовлетворением потребностей населения в производимой продукции, обеспечением и поддержанием занятости трудоспособного населения, обуславливает необходимость государственной поддержки отдельных жизненно важных и приоритетных производств.

Однако изучение опыта некоторых субъектов РФ в сфере несостоятельности (банкротства) позволяет сделать вывод о широком применении экономико-правовых мер государственного регулирования несостоятельности (банкротства) органами исполнительной власти субъектов.

Во втором параграфе рассматриваются особенности правового регулирования процедур банкротства и роль государства в указанных процедурах. Особое внимание обращается на введение Законом о банкротстве 2002 года новой процедуры банкротства – финансового оздоровления, позволяющей расширить возможности восстановления платежеспособности должника.

Важное значение имеют вопросы участия государства как кредитора по налоговым платежам, права которого законодательством о несостоятельности (банкротстве) 1998 года были значительно ущемлены. Законом о банкротстве 2002 года государство, в лице уполномоченного органа, наделяется такими же правами, как и конкурсные кредиторы, и участвует во всех процедурах банкротства правом голоса с одновременным переводом требований по обязательным платежам в одну очередь с остальными коммерческими кредиторами.

Внесение существенных изменений в области законодательного регулирования процедур банкротства, касающихся предоставления равных прав государству как кредитору по налоговым платежам с конкурсными кредиторами, введения новой реорганизационной процедуры - финансового оздоровления, которое должно позволить при определенных условиях сохранить учредителям (участникам) должника контроль за предприятием даже в условиях возбужденного дела о банкротстве, усовершенствования процедуры заключения мирового соглашения, а также расширения прав государства как собственника имущества должника-унитарного предприятия, возложения обязанности по

координации органов власти на Правительство РФ, позволит сделать процедуры банкротства прозрачными, исключить возможность злоупотребления правами арбитражными управляющими и иными участниками процесса и вывод активов должника в интересах определенного круга кредиторов в процедурах внешнего управления и конкурсного производства. Вместе с тем, перевод требований по обязательным платежам в одну очередь с остальными конкурсными кредиторами усложнит погашение недоимок по налогам.

С учетом сложившихся в стране экономических отношений необходима выработка мер, направленных на защиту государственных интересов, противодействие возбуждению процедур банкротства, инициированных недобросовестными кредиторами в целях передела собственности, обеспечение четкой и слаженной работы органов исполнительной власти, проводящих государственную политику в сфере несостоятельности (банкротства), исключение из практики инициирования арбитражных процессов о банкротстве организаций-должников различными государственными органами без предварительного рассмотрения соответствующего вопроса Правительством РФ, на которое Законом о банкротстве 2002 года возложены полномочия по координации деятельности представителей государственных органов как кредиторов по денежным обязательствам и обязательным платежам.

В диссертационной работе также рассматривается развитие института арбитражных управляющих, обеспечивающих проведение процедур банкротства, требования, предъявляемые к их кандидатуре, особенности лицензирования как одного из основных ранее существующих рычагов административного регулирования деятельности арбитражных управляющих, позволяющего контролировать их деятельность, обеспечивая защиту прав должника и кредиторов, интересов государства и общества, которое являлось прерогативой ФСФО России.

На основе анализа норм о лицензировании и выявленных недостатков и противоречий, диссертантом отмечается необходимость переработки Положения о лицензировании деятельности арбитражных управляющих в целях приведения его в соответствие с законодательством РФ. Кроме того, предлагается в Законе о банкротстве предусмотреть возможность иметь

арбитражным управляющим по их усмотрению либо лицензию, выданную ФСФО России, действие которой распространялось бы на всю территорию РФ, либо лицензию, выданную территориальным органом ФСФО России, действие которой бы распространялось на территорию субъекта РФ.

В связи с отказом от лицензирования рассматриваются установленные Законом о банкротстве 2002 года особенности контроля за деятельностью арбитражных управляющих саморегулируемыми организациями. Основной целью введения данного института является создание эффективного надзора за деятельностью арбитражных управляющих, дополнение судебного надзора контролем со стороны саморегулируемых организаций.

В соответствии с Законом о банкротстве 2002 года контрольная деятельность регулирующего органа теперь будет направлена только на деятельность саморегулируемых организаций, в отношении которых регулирующий орган наделяется правом проведения проверок их деятельности, осуществления контроля за исполнением ими Закона о банкротстве и других нормативных актов, обращения в арбитражный суд с заявлением о ликвидации саморегулируемых организаций в случае нарушений законодательства. Таким образом, контроль за деятельностью арбитражных управляющих государством будет осуществляться косвенно. Между тем, учитывая, что действовавшего ранее механизма лицензирования деятельности арбитражных управляющих оказалось явно недостаточно, то отмена лицензирования и создание саморегулируемых организаций с устранением государства от влияния на действия арбитражных управляющих вряд ли будет способствовать эффективности проводимых арбитражными управляющими процедур банкротства. Несмотря на то, что «существовавшая система лицензирования не особенно способствовала соблюдению цивилизованных правил игры и отнюдь не гарантировала беспристрастность будущих управляющих», с другой стороны, «она выполняла роль своеобразного барьера, отсекавшего профнепригодных кандидатов»¹. По мнению диссертанта, устранение противоречащих законодательству соответствующих положений Закона о банкротстве, Положения о лицензировании, Положения о порядке осуществления ФСФО

¹ Провоторова Е. Продукт общественного согласия планируется сделать из Закона «О банкротстве» // Российская торговля. 2002. № 4(10). С.35.

России надзора за деятельностью арбитражных управляющих, позволило бы устранить недостатки, выявленные при лицензировании арбитражных управляющих, и восполнить пробелы в законодательстве. Кроме того, представляется возможным законодательное установление сочетания лицензирования деятельности с членством арбитражных управляющих в саморегулируемых организациях, создаваемых в целях обеспечения условий деятельности арбитражных управляющих и защиты их интересов.

В связи с созданием системы обязательного страхования ответственности арбитражных управляющих на случай причинения ущерба лицам, участвующим в деле о банкротстве, необходимость которой была вызвана сложившейся практикой, установлением повышенной финансовой ответственности арбитражных управляющих и субсидиарной ответственности саморегулируемых организаций по возмещению убытков, причиненных ее участниками (членами) при осуществлении обязанностей арбитражного управляющего, отмечается возможная коррумпированность будущих СРО и возобновление практики заказных банкротств. Нельзя не согласиться, что «найдутся заинтересованные в банкротстве должника лица, и предприятие перейдет именно в руки этих лиц»¹, и «подобные СРО будут финансироваться заинтересованным кругом лиц»².

В третьем параграфе диссертант исследует в связи с введением в действие КоАП РФ, установившего административную ответственность за правонарушения в сфере несостоятельности (банкротства), указанные виды правонарушений, дает развернутый анализ элементов состава каждого административного проступка, проводит разграничение между названными правонарушениями и пограничными преступлениями. Диссертант отмечает, что исследование и правильная квалификация правонарушений в сфере несостоятельности (банкротства) позволит эффективно применять меры административного воздействия к нарушителям с целью защиты прав и законных интересов различных лиц, участвующих в процедурах банкротства. Установление КоАП РФ административных правонарушений в сфере

¹ Плешанова О. Впереди – «белый передел»? // <http://www.bankr.tsr.ru>.

² Максимова Ю. Госдума обновляет правила банкротств // <http://www.bankr.tsr.ru>.

несостоятельности (банкротства), предусмотренных ст.14.12 «Фиктивное и преднамеренное банкротство», ст.14.13 «Неправомерные действия при банкротстве», ст.14.14 «Воспрепятствование должностными лицами кредитной организации осуществлению функций временной администрации», восполняет пробелы в законодательстве, позволяющие в ряде случаев безнаказанно использовать законодательство о несостоятельности как механизм для избавления конкурентов, ухода от налогообложения, необоснованного перераспределения собственности.

Общим объектом деяний, предусмотренных ст.ст.14.12-14.14 КоАП РФ, являются общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления и регулируемые нормами административного права. Родовой объект - отношения в области предпринимательской деятельности. Видовой объект – отношения в сфере несостоятельности (банкротства).

В диссертационной работе отмечается, что Законом о банкротстве 2002 года в отличие от Закона о банкротстве 1998 года, понятия фиктивного и преднамеренного банкротства не предусматриваются, что представляется более целесообразным с целью избежания проблем и ошибок при квалификации составов, как административных правонарушений, предусмотренных ст.ст.14.12-14.14 КоАП РФ, так и пограничных преступлений, предусмотренных УК РФ, которые имели место в практике из-за несовпадения понятий в указанных нормативных актах, что затрудняло привлечение виновных лиц к уголовной ответственности.

Более точно определил КоАП РФ круг субъектов административных правонарушений в сфере несостоятельности (банкротства), в отличие от УК РФ. Юридически правильным является решение об исключении собственника коммерческой организации из круга лиц, подлежащих ответственности за противоправные действия при банкротстве, так как «с точки зрения современного гражданского права как о собственнике коммерческой организации можно, пожалуй, говорить только о публично-правовых образованиях. УК РФ некритично заимствовал упомянутую формулировку из

закона о банкротстве 1992 года»¹. Определение в Уголовном кодексе РФ иного круга субъектов пограничного преступления неоднократно подвергалось обоснованной критике², в связи с чем, необходимо устранение выявленных противоречий.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются выводы и предложения. Исходя из результатов проведенного исследования, автор констатирует, что определение и решение административно-правовых проблем функционирования института несостоятельности (банкротства) имеет важное теоретическое и практическое значение для дальнейшего совершенствования как нормотворческой, так и правоприменительной деятельности.

Без дальнейшего углубленного исследования проблем административно-правового регулирования несостоятельности (банкротства) невозможно эффективное изучение особенностей организации управления в сфере несостоятельности (банкротства).

Основные положения диссертации отражены в следующих опубликованных автором работах:

1. Порядок, последствия введения и прекращение процедуры наблюдения // Юрист. 2000. № 10. С.36-41.
2. Государственное регулирование внешнего управления как процедуры банкротства // Юрист. 2000. № 11. С.46-53.
3. Проблемы правового регулирования и лицензирования деятельности арбитражных управляющих в РФ // Сборник материалов II окружного молодежного конкурса «Золотое будущее Югры» / сост. Столбецова Т.В. Ханты-Мансийск, 2001. С.65-94.

¹ Миронов К., Ткаченко О. Широкий характер КоАП РФ вызывает тревогу // Эж-Юрист. 2002. № 31. С.10.

² См.: Колб Б. Субъекты криминальных банкротств // Законность. 2000. № 3; Шишко И. Субъекты преступлений, связанных с банкротством // Российская юстиция. 2000. № 8.