

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ): СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

УДК 347.1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ, НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА)

И. В. Фролов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 3 июня 2009 г.

Аннотация: исследована система управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) в Российской Федерации. Дано понятие делегированного публичного управления в сфере банкротства. Построена модель государственного управления в сфере финансовой несостоятельности (банкротства) в Российской Федерации. Проанализированы теоретические и практические проблемы государственного администрирования в сфере банкротства.

Ключевые слова: арбитражное управление, банкротство, государственное администрирование, система управления, финансовое оздоровление, несостоятельность, управление банкротством, делегированное публичное управление, государственное управление банкротством, децентрализованное управление.

Abstract: studies the system of management in the field of financial rehabilitation, insolvency (bankruptcy) in the Russian Federation. The legal notion of the delegated public management in sphere of bankruptcy is defined. The model of the state management has been built in sphere of financial rehabilitation, insolvency (bankruptcy) in the Russian Federation, which consists of 2 levels and 4 sublevels. Theoretical and practical problems of the state administration in bankruptcy sphere are being analyzed.

Key words: arbitration management, bankruptcy, state management, system of management, financial rehabilitation, insolvency, bankruptcy management, delegated public management, state management of bankruptcy, decentralization management.

125

Процессы формирования, развития и совершенствования системы государственного управления в сфере финансового оздоровления и банкротства в Российской Федерации имеют сложный характер¹, следствием которого явилось то, что сложившаяся в России система государственного управления в сфере финансового оздоровления имеет

¹ См., например: Шершеневич Г. Ф. Конкурсный процесс. М., 2000. 477 с.; Мальшиев К. И. Избранные труды по конкурсному процессу и иным субъектам торгового права. М., 2007. 725 с.

многоуровневый характер и построена как на элементах координации, так и на элементах субординации. Анализ основных показателей системы государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) за 2004—2008 гг. свидетельствует о том, что система нуждается в реформировании². Об этом свидетельствует существенный рост количества обращений с жалобами на действия (бездействия) должностных лиц, участвующих в банкротстве. Так, за последние четыре года (2005—2008) количество обращений физических лиц, к которым относятся, прежде всего, конкурсные кредиторы и кредиторы, возросло в два раза. За аналогичный промежуток времени количество жалоб со стороны юридических лиц возросло в пять раз³.

При этом необходимо учитывать, что эти жалобы подавались как со стороны кредиторов, так и со стороны дебиторов должника. Это свидетельствует об увеличении уровня конфликтности интересов в сфере финансовой несостоятельности и банкротства не только в исходном конфликте отношений «кредитор — должник», но и внутри системы органов управления механизмом банкротства, несмотря на то, что целью управления механизмом банкротства, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, является вмешательство государства в сферу отношений по финансовой несостоятельности в связи с «необходимостью урегулирования интересов кредиторов (часто противоречащих друг другу), защиты их прав публично-правовым способом»⁴. Налицо увеличение показателей конфликтности в данной сфере и со стороны государственных органов (за четыре года количество жалоб возросло на 260 %), и, в частности, со стороны налоговых органов (за четыре года количество жалоб возросло на 500 %). Это свидетельствует о необходимости принятия срочных мер по защите публичных интересов в данной сфере отношений по принципу *salus publica prima lex est*⁵. Низкая эффективность управленческих действий проявлялась также в том, что на фоне повышения уровня конфликтности происходит непро-

² Проблема изучения динамики управленческих процессов была решена на основании анализа стандартной, обладающей среднероссийскими показателями экономических процессов в Российской Федерации крупной городской агломерации в виде урбанизированного региона, к которому относятся город Новосибирск как столица Сибирского федерального округа и Новосибирская городская агломерация, включающая в себя собственно муниципальное образование — город Новосибирск с численностью населения 1 450 000 человек и города-спутники с численностью 400 000 человек, расположенные в пределах 20—30-километровой зоны, объединенные наличием маятниковой миграции населения.

³ Аналитический обзор деятельности УФРС по НСО от 21 октября 2008 г. по рассмотрению обращений на действия (бездействия) арбитражных управляющих при проведении процедур банкротства и практики привлечения их к административной ответственности за 9 месяцев 2007 г. и за 9 месяцев 2008 г. / Управление Федеральной регистрационной службы по НСО.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

⁵ *Общее благо должно быть общим законом* (лат.).

порциональное понижение уровня юридического реагирования (разрешения) конфликтных ситуаций, что подтверждается снижением на 12 % количества административных протоколов, составленных по обращениям уполномоченного органа, на действия (бездействия) арбитражных управляющих. Соотношение показателей в пять раз (500 %) больше обращений, и на 12 % ниже уровень административно-правовой реакции по урегулированию возникших конфликтов. Это позволяет говорить о низком уровне эффективности системы государственного управления в исследуемой нами сфере.

Нестабильность и противоречивость системы государственного управления в сфере финансовой несостоятельности подтверждаются также данными о количестве наложенных административно-правовых санкций: в 2007 г. рост количества административных штрафов составил 114 %, в 2008 г. зафиксировано снижение на 60 %; увеличение количества юридически не эффективных административно-правовых санкций в виде устного замечания виновным субъектам управленческой деятельности в 2007 году возросло на 700 % по сравнению с 2006 г.⁶, а в 2008 г. возросло на 400 %. Несмотря на вышеуказанные показатели, в 2008 г. происходит снижение объема фискального воздействия государства в виде снижения общей суммы наложенных штрафов на 59 %, по сравнению с показателями 2007 г.⁷.

В связи с вышеизложенным целесообразна постановка вопроса о необходимости реформирования всей системы государственного управления сферы финансовой несостоятельности через перераспределение

⁶ Аналитический обзор от 19 октября 2006 г. деятельности УФРС по НСО по рассмотрению обращений на действия (бездействия) арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и практики привлечения их к административной ответственности за 9 месяцев 2005 г. и за 9 месяцев 2006 г. / Управление Федеральной регистрационной службы по НСО.

⁷ Наиболее показательны данные об общих объемах взысканных штрафов за 9 месяцев 2008 г. на территории НСО — 17 500 руб. Эту денежную сумму необходимо сопоставить с общим количеством субъектов проверки (арбитражных управляющих, действующих на территории исследуемой агломерации) в количестве 110 человек, уровень вознаграждения которых за 9 месяцев 2008 г. составил не менее 990 000 руб. Следовательно, общий объем денежных взысканий за 9 месяцев 2008 г. составил 1,7 % от минимального уровня вознаграждения в данной сфере управленческой деятельности. Но это показатель *de jure*, а к показателю *de facto* необходимо отнести не размер общей суммы наложенных штрафов, а показатель суммы реально уплаченных штрафов, который в 2008 г. составил 7 500 руб., что свидетельствует о том, что 58 % штрафных санкций не было уплачено. Таким образом, коэффициент неэффективности юридического воздействия — 2,34. Следовательно, *de facto* общий объем денежных взысканий за 9 месяцев 2008 г. составил 0,7 % от минимального уровня вознаграждения субъекта в данной сфере управления. При этом количество определений об отказе в привлечении к административно-правовой ответственности в 2007 г. по сравнению с 2006 г. возросло на 260 %, а в 2008 г. по сравнению с 2007 г. — на 22 %.

управленческих функций. С учетом реального состояния дел в сфере государственного управления процессами банкротства в Российской Федерации единственным средством повышения качества организации процессов управления, выбранным законодателем, является перераспределение государственно-властных функций между управляющими субъектами. Как отмечает О. В. Шипицина, система государственного управления и государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства) должна реализовываться через полномочия государства, передаваемые различным органам исполнительной власти⁸. Особо актуальны вопросы передачи государством части публично-управленческих функций с целью повышения эффективности деятельности всей системы управления процессами несостоятельности. Речь идет о государственном администрировании, которое, по мнению С. Н. Махиной, представляет собой «распределение и реализацию государственно-властных функций и полномочий между властными управляющими субъектами различных иерархических уровней и организационно-правовых форм»⁹.

Анализ последних изменений российского законодательства в сфере финансового оздоровления и банкротства¹⁰ позволяет говорить о введении государством в сферу отношений несостоятельности (банкротства) механизма децентрализации публичного управления. Это проявляется в распределении и реализации государственно-властных функций и полномочий между властными управляющими субъектами различных иерархических уровней¹¹. Государственное администрирование в форме децентрализации публичного управления через делегирование публичных управленческих функций органов власти более высокого уровня субъектам управления нижних уровней проявляется в формировании новой модели государственного управления в Российской Федерации в сфере финансового оздоровления и несостоятельности (банкротства).

Новая модель системы государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) в Российской Федерации, введенная Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 296-ФЗ, состоит из двух уровней: «Уровень органов публичного управления»,

⁸ См.: Шипицина О. В. Административно-правовые проблемы функционирования института несостоятельности (банкротства) в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 102.

⁹ Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации : монография. Воронеж, 2005. С. 21.

¹⁰ Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» // Рос. газ. 2008. 31 дек.

¹¹ См. подробнее: Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации. С. 5, 10; Махина С. Н. Особенности дальнейшего развития институтов административного принуждения и административной процессуальной деятельности в Российской Федерации с учетом принципов административной децентрализации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2007. № 2(3). С. 147—151.

«Уровень делегированного публичного управления» и четырех подуровней управления: «Высший орган управления», «Органы публичного управления», «Органы общего делегированного публичного управления», «Органы специального делегированного публичного управления».

Исследуя процессы административной децентрализации через механизм передачи части публичных управленческих функций от вышестоящих органов государственной власти нижестоящим субъектам управления (государственное администрирование), можно классифицировать субъекты управления по объему переданных им полномочий и по принадлежности к различным уровням управления, а именно:

Первый уровень. «Высший уровень управления»: Арбитражный суд Российской Федерации.

Второй уровень. «Органы публичного управления в сфере финансового оздоровления и несостоятельности»: Правительство Российской Федерации; Регулирующий орган (Министерство экономического развития Российской Федерации); Орган по контролю (надзору) (Федеральная регистрационная служба); Центральный банк (Банк России) как орган банковского регулирования и надзора; Федеральные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления; Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на подготовку заключения по отчету оценщиков.

Третий уровень. «Органы общего делегированного публичного управления в сфере несостоятельности (банкротства)»: Национальное объединение саморегулируемых организаций арбитражных управляющих; Саморегулируемые организации арбитражных управляющих; Государственная корпорация «Агентство страховых вкладов»; арбитражные управляющие.

Четвертый уровень. «Органы специального делегированного публичного управления в сфере несостоятельности (банкротства)»: Специализированные депозитарии в части управления и контроля за управляющими компаниями; Управляющие компании в части управления имуществом компенсационного фонда саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Для определения задач и основных направлений государственного администрирования как элемента административной децентрализации и раскрытия правовой природы децентрализации (перемещения) некоторых функций управления в исследуемой нами сфере необходимо раскрыть правовую природу всех четырех уровней управления.

Первый уровень управления, к которому относится Арбитражный суд Российской Федерации, проявляется в том, что решения данного уровня имеют в основном регулирующее и уполномочивающее значение в сфере управления банкротством. Вместе с тем к особенностям управленческой деятельности арбитражного суда в данной сфере относится то, что, по мнению председателя судебного состава Арбитражного суда г. Москвы Л. В. Пуловой, «дела о банкротстве не относятся в чистом

виде ни к экономическим спорам, ни к административным»¹². Управленческая функция арбитражных судов в делах о банкротстве имеет процессуальную специфику, так как, по мнению А. В. Попова, «в них нет спора о праве»¹³. Это мнение поддерживает Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 12 марта 2001 г. № 4-П¹⁴. Специфика управленческого воздействия арбитражного суда в сфере несостоятельности (банкротства) отражается в позиции И. В. Зуевой относительно правовой природы данного вида судопроизводства: «С учетом понятия судопроизводства можно сказать, что производство по делу о несостоятельности (банкротстве) является самостоятельным видом судопроизводства, особым видом судебного процесса. Это отражается в выделении законодателем в отдельную главу Арбитражного процессуального кодекса РФ рассмотрение дел о несостоятельности (банкротстве)»¹⁵. При отсутствии спора о праве нельзя согласиться и с мнением А. В. Попова о том, что «рассмотрение гражданско-правовых и административно-правовых споров в рамках дел о несостоятельности обусловлено исключительно практическими удобствами и не меняет природы этих дел как дел особого производства»¹⁶.

Аналогичные споры о том, в рамках какого производства необходимо рассматривать дела о банкротстве — в рамках искового (*streitige Gerichtsbarkeit*)¹⁷ или особого производства (*freiwillige Gerichtsbarkeit*)¹⁸ — так же активно ведутся в Германии, США¹⁹, Франции²⁰. Учитыв-

¹² Пулова Л. В. Порядок особенности судебного разбирательства дел о несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций // Закон. 2007. № 7. С. 87.

¹³ Попов А. В. Особенности судебного процесса по делам о банкротстве // Судебно-арбитражная практика Московского региона. Вопросы правоприменения. 2004. № 3. С. 56.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12.03.2001 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», касающихся возможностей обжалования определений, выносимых арбитражным судом по делам о банкротстве, иных его положений, статьи 49 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», а также статей 106, 160, 179 и 191 Арбитражного процессуального кодекса РФ в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами граждан и юридических лиц» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 5.

¹⁵ Зуева И. В. Судопроизводство по делам о несостоятельности (банкротстве) // Вестник Арбитражного суда Западно-Сибирского федерального округа. 2005. № 2. С. 45.

¹⁶ Попов А. В. Указ. соч. С. 58.

¹⁷ Jöger, Weber. KO § 72 Rn.1; Kilger, Karsten Schmit. KO /VgLO. GesO., § 72. KO. Vorm.1; Hess.K.O. § 72. Rn.1

¹⁸ Kilger, Karsten Schmit. KO /VgLO/ GesO. § 72. KO Vorm.1; Hess. KO. § 72 Rn. 1.

¹⁹ Brian A. Blum. Bankruptcy and debtor /creditor : examples and explanations. New York, 2006. P. 133.

²⁰ Caput Y. Droit du redressement et de la liquidation judiciaire des entreprises. Que sais-je, 1995.

вая специфику и особую роль арбитражного суда в системе управленческих отношений по банкротству, представляется обоснованной точка зрения А. М. Синякиной, которая в своем диссертационном исследовании²¹ отмечает, что правовая природа дел о несостоятельности (банкротстве) не может определяться рамками понятий традиционно существовавших видов судопроизводств в арбитражных судах. По мнению Н. А. Чечиной и Д. М. Чечота, «по своей правовой природе производства по делам о банкротстве нельзя причислить ни к особому, ни к исковому производству. Это специфический новый вид производства»²².

Подобный взгляд на данный вид судебного производства существует в Германии. Так, по мнению Герхарда Папе, «однозначное определение области права, к которой можно было отнести совокупность норм, регламентирующих проблемы несостоятельности, неопределимо»²³, хотя в немецкой литературе доминирует точка зрения, что дела о несостоятельности ближе всего по своей юридической природе относятся к особому сводному исполнительному производству (*Gesamt-vollstreckung*)²⁴. Председатель судебного состава Арбитражного суда г. Москвы Л. В. Пулова предлагает назвать данный вид судопроизводства «конкурсным», так как на практике имеется сочетание в производстве по делам о несостоятельности (банкротстве) признаков искового и исполнительного производства²⁵. В. В. Яков выказал мнение, что роль арбитражного суда по делам о банкротстве имеет в основном руководящие, управленческие начала²⁶. Анализируя нормы действующего законодательства, в частности положения Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в редакции Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»²⁷, положения Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»²⁸, положения Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 122-ФЗ «Об особенностях

²¹ Синякина А. М. Процессуальные особенности рассмотрения арбитражным судом дел о несостоятельности (банкротстве) : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М. 2004. С. 6.

²² Гражданский процесс / под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота. М., 1999. С. 11.

²³ Папе Герхард. Институт несостоятельности : общие проблемы и особенности правового регулирования в Германии : Комментарии к действующему законодательству / пер. с нем. М., 2002. С. 15.

²⁴ Prütting. I bid. Rn.1.

²⁵ Пулова Л. В. Порядок особенности судебного разбирательства дел о несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций // Закон. 2007. № 7. С. 90.

²⁶ Арбитражный процесс : учебник / отв. ред. проф. В. В. Яков. М., 2005. С. 443.

²⁷ Рос. газ. 2008. 30 дек.

²⁸ Федеральный закон от 25.02.1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» // Собр. законодательства РФ. 1999. № 9. Ст. 1097 (в ред. от 01.12.2007 г., с изм. от 27.10.2008 г.)

несостоятельности (банкротства) субъекта естественных монополий»²⁹, можно сделать вывод о том, что арбитражный суд в делах о банкротстве выполняет в основной своей массе управленческие функции, носящие характер административных распоряжений и по своей природе в основном не относящиеся к судебным спорам. Выделяя особенности управленческих и руководящих полномочий арбитражного суда в делах о банкротстве, О. Свириденко так же предлагает объединить исковое и особое производство в рамках одного банкротного дела и регулировать данную категорию дел банкротным процессом³⁰.

Для правового анализа *второго уровня* управления исследуемой нами сферы характерно наличие публичного управленческого статуса его органов управления. Процесс государственного администрирования в отношении органов управления данной сферы проявился в трансформации управленческих функций специального субъекта управления — регулирующего органа и в создании нового управленческого органа — органа по контролю (надзору). До 30 декабря 2008 г. в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» статусом регулирующего органа обладал федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих³¹. Данный субъект управления отвечал за включение в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (п. 5 ст. 21 ФЗ № 127 в ред. Федерального закона от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ), а также контролировал процедуры банкротства арбитражными управляющими через анализ отчетов о процедурах (п. 3 ст. 23 ФЗ № 127 в ред. Федерального закона от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ) и надзирал за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (п. 4 ст. 29 ФЗ № 127 в ред. Федерального закона от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ) через анализ отчетов о процедурах.

Положения Федерального закона РФ от 30 декабря 2008 г. № 296-ФЗ принципиально изменили управленческий статус регулирующего органа. Так, Федеральная регистрационная служба, ранее обладающая управленческим статусом регулирующего органа, лишилась данного статуса и получила свой узкоспециализированный управленческий статус органа по контролю (надзору), а статус регулирующего органа перешел к органу с более существенными публично-властными полномочиями, которым является Министерство экономического развития Российской Федерации.

²⁹ Собр. законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3179 (в ред. от 08.11.2007 г.).

³⁰ Свириденко О. Материально-правовое и процессуальное обоснование специализации банкротных судов // Право и экономика. 2004. № 7. С. 38.

³¹ В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 03.02.2005 г. № 52 «О регулирующем органе, осуществляющем контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих» управленческий статус данного органа был закреплен за Федеральной регистрационной службой // Собр. законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 464.

Перераспределение функций управления в сфере финансового оздоровления проявилось в разделении функций публично-управления в данной сфере³². Это наиболее ярко проявляется на примере формирования управленческого статуса такого вновь созданного специального субъекта управления сферы финансовой несостоятельности, как орган по контролю (надзору)³³. Анализ управленческих полномочий и функций органа по контролю (надзору) в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) позволяет сделать выводы о переданных ему сугубо публично-правовых, управленческих функциях, среди которых преобладают управленческие функции по руководству такими субъектами управления, как национальное объединение саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, саморегулируемые организации арбитражных управляющих, арбитражные управляющие, управляющие компании и специализированные депозитари. Так, орган по контролю (надзору) в сфере финансового оздоровления издает императивно-властные предписания, обязательные для всех участников конкретных дел о банкротстве. Он наделен полномочиями по выявлению нарушений в сфере несостоятельности и обладает механизмом их устранения.

Спецификой управленческих функций *третьего уровня* системы управления является сочетание частно-правового статуса и элементов публично-правового статуса. Органы управления данного уровня обладают обширной гражданско-правовой правосубъектностью и активно участвуют в хозяйственной деятельности. Вместе с тем данным органам делегирована часть публичных функций власти в сфере управления процессами несостоятельности (банкротства). По мнению С. Н. Махиной, анализ практики администрирования показал, что административная децентрализация обладает собственной формой, которая характеризуется специфическими видовыми свойствами (характеристиками), зависящими от степени разделения и наделения функциями и полномочиями соответствующих управляющих субъектов³⁴. В этом аспекте децентрализация может рассматриваться в форме делегирования. Под деле-

³² Аналогичные процессы в 80-е гг. прошлого века происходили во Франции через формирование государственных организаций по оказанию финансовой поддержки (CODEFI; CORRI; CIRI) и в США через формирование ведомства U. S. Trustee как органа управления в сфере банкротства США. Более подробно см., например: Минакова И. В. Институт банкротства в современной экономике. Ч. I: Государственное регулирование несостоятельности хозяйствующих субъектов во Франции. СПб., 2006. С. 45; Brian A. Blum. Bankruptcy and debtor /creditor : examples and explanations. New York, 2006. S. 112—113.

³³ Исходя из анализа положений Федерального закона от 30.12.2008 г. № 296-ФЗ, статус вновь созданного управленческого органа — Орган по контролю (надзору) закреплен за Федеральной регистрационной службой.

³⁴ См.: Махина С. Н. Концепция децентрализации государственного администрирования : некоторые вопросы содержания и значения // Административное право и процесс. 2006. № 1; Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

гированием следует понимать определенное рода соглашение, по которому управленческие функции органов власти более высокого уровня передаются субъектам управления нижних уровней. Особо следует отметить то, что при делегировании полномочий центральная власть оставляет за собой право контроля и определения основных направлений при разрешении поставленных задач. Передача государством этих публичных управленческих функций осуществляется в рамках механизма делегированного управления, определяемого ст. 78 (ч. 2 и 3) и ст. 132 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, допускаемого Конституционным судом Российской Федерации³⁵. При этом преданные им (делегированные) функции публичного управления охватывают не отдельные участки или этапы процесса несостоятельности (банкротства), а весь алгоритм управленческих процедур³⁶.

Анализ управленческих элементов правового статуса вновь созданного субъекта управления, к которому относится национальное объединение саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, является наиболее ярким проявлением процессов административной децентрализации и позволяет говорить об абсолютном приоритете в его правовом статусе делегированных ему публичных полномочий. По всей видимости, идея создания данного субъекта явилась одним из элементов государственного администрирования и попыткой юридического оформления процесса делегирования государственных функций некоммерческой организации, не относящейся к органам государственной власти. Несмотря на то, что данный субъект управления является некоммерческой, негосударственной организацией, т.е. субъектом частного права, его следует отнести в категории «КВАНГО»³⁷, квазигосударственного органа со статусом публичного юридического лица, так как функции данного субъекта носят публичный характер и имеют цель создания эффективного механизма регулирования арбитражного управления в Российской Федерации. Анализ правового статуса данного субъекта позволяет говорить о том, что данный субъект возглавляет уровни делегированного публичного управления в сфере финансовой несостоятельности.

134 Процессы централизованного и децентрализованного воздействия на механизмы несостоятельности наиболее ярко проявляются в анализе управленческого статуса саморегулируемых организаций арбитражных управляющих³⁸.

³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца 8 пункта 1 статьи 20 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева» // Собр. законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

³⁶ Об этом также упоминает С. Н. Махина (см.: Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации. С. 66).

³⁷ «КВАНГО» — собирательное название неправительственных исполнительных органов в Великобритании.

³⁸ На начало 2004 г. в Российской Федерации зарегистрировано около 40 саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (см.: Карелина С. А.

Необходимо отметить, что основные положения критики данного вида организаций в сфере арбитражного управления в основной своей массе сводятся к негативному отношению к признаку обязательного членства. Так, В. В. Витрянский отмечает, что в ходе принятия Закона о банкротстве (редакция 2002 г.) были отвергнуты поправки, предлагающие исключить принцип обязательного членства³⁹.

Критика действующего управленческого статуса саморегулируемых организаций исходит из двух принципиальных моментов: а) целью саморегулируемых организаций является регулирование и обеспечение деятельности профессионалов в той или иной экономической сфере деятельности⁴⁰; б) принцип добровольности членства субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях (п. 1 ст. 5 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁴¹). Вместе с тем, в соответствии с положениями п. 1 ст. 2 этого Федерального закона целью деятельности данного вида организаций является разработка и установление стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. Необходимо отметить и противоположную точку зрения, сторонником которой является Э. В. Талапина. Согласно данной точки зрения «предметом регулирования в общей системе деятельности саморегулируемых организаций должно быть регулирование не их профессионального аспекта, а взаимоотношения с государством и порядка делегирования им государственных функций»⁴². Таким образом, концепция обязательного членства арбитражных управляющих в данном виде организациях имеет строго определенные управленческие цели: руководство субъектами путем разработки стандартов и правил деятельности; контроль за деятельностью членов.

Необходимо отметить также и то, что систему управления следует рассматривать не из анализа процессуальных норм проведения процедур, не из особенностей гражданской правосубъектности ее участ-

Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) : учеб.-практ. пособие. М., 2007. С. 71). По состоянию на 16 апреля 2008 г. в Российской Федерации в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих включена 41 некоммерческая организация, которая объединяет более 6000 арбитражных управляющих. Причем 38 организаций зарегистрированы в первый год действия Федерального закона от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ, который впервые ввел саморегулируемые организации как субъект отношений в сфере финансовой несостоятельности (см.: Герасимов А. О саморегулируемых организациях арбитражных управляющих // Хозяйство и право. 2008. № 3. С. 85).

³⁹ См.: Витрянский В. В. Новое в правовом регулировании несостоятельности (банкротстве) // Хозяйство и право. 2003. № 1. С. 4—6.

⁴⁰ Талапина Э. В. О правовом статусе саморегулируемых организаций // Право и экономика. 2003. № 11. С. 10.

⁴¹ Собр. законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6076 (в ред. от 22.07.2008 г.).

⁴² Талапина Э. В. Указ. соч. С. 12.

ников, а из понятия управления в целом, «поднимаясь» над *forma accidentalis*⁴³ и выделяя *forma substantialis*⁴⁴. Структуру управления необходимо рассматривать прежде всего из анализа управленческих форм и методов правового регулирования, т.е. из административно-правового характера данного вида отношений и деятельности. Следует исходить из того, что природа отношений в сфере несостоятельности согласно общепринятой точки зрения, выраженной Е. П. Губиным, состоит в том, что «вся процедура банкротства в широком понимании этого института — публично-правовое средство регулирования отношений в сфере экономики»⁴⁵. Природа данной категории дел имеет множество различных факторов⁴⁶. Однако отмечается, что причины финансовой несостоятельности не имеют абсолютной силы.

Одной из основных сложностей выявления подлинных причин возникновения данного характера отношений называется взаимная зависимость (интердепенденция) промежуточных экономических явлений, принадлежащих, по мнению А. П. Градова и Б. И. Кузина, «не только цепочке от данного исходного явления к завершающему, но и цепочкам, иницируемым другими исходными явлениями»⁴⁷. В связи с тем, что интересы несостоятельного должника и кредитора, а также кредиторов в отношении друг с другом в процессе банкротства основаны на принципе *bellum omnium contra omnes*⁴⁸ и взаимоисключающих интересах, возникает реальная возможность для проявления классического конфликтного поведения, которое объективно состоит из противоположно направленных действий и интересов участников конфликта⁴⁹. Необходимо взглянуть на реальное положение дел, суть которого заключается в изначально антагонистической (противоречивой) природе отношений сферы несостоятельности, являющейся следствием неспособности должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов.

Финансовая несостоятельность и институт банкротства как ее проявление являются, прежде всего, концентрацией взаимно противоречивых интересов. Так, если в условиях юридического конфликта, к которому относятся отношения по несостоятельности и банкротству,

⁴³ Случайная форма (лат.).

⁴⁴ Существенная форма (лат.).

⁴⁵ Губин Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства : правовые проблемы. М., 2005. С. 173.

⁴⁶ См., например: Райзенберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцев Е. Б. Современный экономический словарь. М., 1998. С. 32; Лозовский Л. Ш., Райзенберг Б. А., Ратновский Л. А. Универсальный бизнес-словарь. М., 1997. С. 94—95; Большая книга по экономике. М., 1997. С. 490; Банкротство : стратегия и тактика выживания : в 3 ч. / под ред. В. А. Кашкина. М., 1993. С. 17.

⁴⁷ Стратегия и тактика антикризисного управления фирмой / под ред. А. П. Градова, Б. И. Кузина. СПб., 1996. С. 13.

⁴⁸ Война всех против всех (лат.).

⁴⁹ Основы конфликтологии : учеб. пособие / под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1997. С. 89.

государство не выполнит свои функции по урегулированию антагонизма и противоречивости данных отношений, не защитит интересы субъектов хозяйственной деятельности от произвольного и неконтролируемого изъятия их собственности, то участники конфликтных отношений будут вынуждены решать вопрос о защите своих индивидуальных интересов сами⁵⁰. *Causa finalis*⁵¹ данных действий будет являться делинквентное (противоправное) поведение участников конфликта. Именно поэтому вопросы публичности в данных категориях отношений неоднократно отражались в соответствующих постановлениях и определениях Конституционного Суда Российской Федерации⁵². При этом в качестве *auctoritas rei judicate*⁵³ можно привести содержание Постановления Конституционного Суда РФ № 12-П от 19 декабря 2005 г., в котором саморегулируемые организации арбитражных управляющих отнесены к категории публично-правовых субъектов, в деятельности которых доминирует публично-правовой элемент и которые наделены публично-правовыми функциями.

⁵⁰ См.: Дмитриев М. Перспективы экономических реформ в России // Вопросы экономики. 2005. № 11. С. 10.

⁵¹ Конечной причиной (лат.).

⁵² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.07.2002 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации «Ассоциации защиты прав акционеров и вкладчиков» // Собр. законодательства РФ. 2002. № 31. Ст. 3161; Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца 8 пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева» // Собр. законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 335; Постановление Конституционного Суда РФ от 12.03.2001 г. № 4-П. «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», касающихся возможности обжалования определений, выносимых арбитражным судом по делам о банкротстве, иных его положений, статьи 49 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», а также статей 106, 160, 179 и 191 АПК РФ // Собр. законодательства РФ. 2001. № 12. Ст. 1138; Определение Конституционного Суда РФ от 03.02.2000 г. № 22-О «По запросу Питкяранского городского суда республики Карелия о проверке конституционности статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» // Собр. законодательства РФ, 2000. № 14. Ст. 1532; Постановление Конституционного Суда РФ от 03.07.2001 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пунктов 2, 3 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций и пунктов 1, 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в связи с жалобами граждан // Собр. законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 3058.

⁵³ Прецедента судебного решения (лат.).

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что саморегулируемые организации арбитражных управляющих через механизм административной децентрализации наделены публично-правовым статусом и интегрированы в общую государственную систему финансового оздоровления. В данном случае применим юридический принцип *ex facto eritur jus*⁵⁴. Несмотря на то, что публичные государственные функции управления переданы саморегулируемым организациям, сфера деятельности данных властвующих субъектов с делегированными публичными полномочиями находится в разрешении конфликтов в плоскости гражданских правоотношений. Это является особенностью данной группы правоотношений. По мнению С. А. Карелиной, «объективная потребность в государственном регулировании вытекает из специфики данного института, который должен противостоять частным устремлениям отдельных кредиторов, обеспечивать потребность всех кредиторов и должника и в то же время сочетать в себе частные и публичные интересы без ущерба для тех и других»⁵⁵.

Четвертый уровень. Анализ системы управления данного уровня позволяет сделать вывод о том, что ее характерной особенностью является то, что государство посредством механизма делегированного публичного управления передает часть своих узкоспециализированных управленческих функций в сфере управления финансовыми рынками, в сфере финансовой несостоятельности и в сфере узкопрофильного управления контролирующими органами отдельным субъектам гражданского оборота. При этом такие субъекты управления, как управляющие компании, специализированные депозитарии, имеют широкую сферу хозяйственной и управленческой деятельности, которая не ограничивается рамками отношений несостоятельности (банкротства). Следовательно, передача данным субъектам элементов публичного управления в сфере несостоятельности (банкротства) не носит характер общего делегирования, а может быть классифицирована как специальное делегирование. Это вытекает из того, что элемент публичности в деятельности данных субъектов управления носит узкопрофильный характер и охватывает, как правило, финансово-правовые аспекты института финансовой несостоятельности (банкротства) в части управления средствами компенсационного фонда саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, контроля за соблюдением требований инвестиционной декларации компенсационного фонда саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Таким образом, исходя из управленческих полномочий, переданных управляющим компаниям и специализированным депозитариям, мы можем сделать вывод о том, что изменение структуры управления

⁵⁴ Из факта возникает право (лат.).

⁵⁵ Карелина С. А. Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с несостоятельностью (банкротством), — сфера взаимодействия частно-правовых и публично-правовых средств // Законодательство. 2008. № 8.

сферы финансового оздоровления коснулось и природы управленческого воздействия. Если ранее управление носило исключительно структурно-распорядительный характер и реализовалось в наличии вертикального подчинения субъектов управления и системе правомочий по проведению проверок, результатом которых могло быть применение различных видов юридической ответственности, то существенной новеллой, привнесенной Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 296-ФЗ, явилось распространение сферы управления на финансовые потоки объектов управления сферы финансовой несостоятельности.

Воронежский государственный университет

Фролов И. В., соискатель

E-mail: lex-sib@mail.ru

Тел.: 8-383-223-36-29

Voronezh State University

Frolov I. V., Postgraduate Student

E-mail: lex-sib@mail.ru

Tel.: 8-383-223-36-29