

УДК 347.1
ББК 67.404.0

DOI 10.22394/1682-2358-2020-4-61-68

I.A. Yemelyanova, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Civil Law and Proceedings Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**STATE REGULATION
OF INSOLVENCY
(BANKRUPTCY)
OF LEGAL ENTITIES:
RATIO OF PRIVATE
AND PUBLIC
INTERESTS**

The optimization of the ratio of public and private interests in the current legislation on the insolvency (bankruptcy) of legal entities is studied. Problems of legal regulation of insolvency (bankruptcy) of legal entities are analyzed. It is emphasized that an obligatory condition for the effectiveness of the insolvency law is the introduction of anticorruption amendments to it.

Key words and word-combinations: insolvency (bankruptcy) of organizations, balance of private and public interests, bankruptcy proceedings, bankruptcy commissioner.

И.А. Емельянова, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: smagina@yandex.ru)

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ
(БАНКРОТСТВА)
ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ:
СООТНОШЕНИЕ ЧАСТНЫХ
И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ**

Аннотация. Исследуются вопросы оптимизации соотношения публичных и частных интересов в действующем законодательстве о несостоятельности (банкротстве) юридических лиц. Анализируются существующие проблемы правового регулирования несостоятельности (банкротства) юридических лиц. Подчеркивается, что обязательным условием эффективности законодательства о несостоятельности является внесение в него изменений антикоррупционной направленности.

Ключевые слова и словосочетания: несостоятельность (банкротство) организаций, баланс частных и публичных интересов, процедуры банкротства, арбитражный управляющий.

В современной России вопросы правового регулирования несостоятельности (банкротства) вызывают повышенный интерес как ученых, так и практических работников. В первую очередь это обус-

ловлено ростом количества банкротств юридических лиц и, следовательно, практики применения законодательства о несостоятельности. Как показывает статистика, представленная на сайте Единого федерального реестра сведений о банкротстве (ЕФРСБ), в 2018 г. 13 117 организаций было признано банкротами. Несмотря на то что в 2019 г. их число сократилось на 5,5% [1], общая тенденция свидетельствует о том, что рост количества банкротств продолжится. В настоящее время ситуацию усугубляет эпидемиологическая обстановка в стране и связанные с ней экономические последствия, что также может привести к резкому увеличению числа банкротств организаций. Следует также отметить, что законодательство о несостоятельности не может быть статичным и должно постоянно адаптироваться к происходящим в экономической жизни страны изменениям. В связи с этим вопросы реформирования законодательства о несостоятельности находятся в центре внимания исследователей.

Среди существующих сегодня проблем правового регулирования несостоятельности центральное место занимают вопросы соотношения публичных и частных интересов в деле о банкротстве. Речь идет о необходимости сбалансировать законодательство таким образом, чтобы были учтены как частные интересы граждан и юридических лиц, выступающих в процессе банкротства в качестве должника или кредитора, так и публичные интересы государства и общества в целом, связанные прежде всего с взысканием налоговой задолженности. В последнее время в научной литературе довольно часто высказывается мнение о необходимости закрепления принципа баланса интересов в различных сферах правового регулирования [2, с. 99]. Правоприменители также обращают внимание на необходимость обеспечивать баланс интересов всех лиц, участвующих в тех или иных правоотношениях. Согласно позиции Конституционного Суда РФ, данный принцип вытекает из ст. 17, 19 и 55 Конституции РФ [3]. Следует согласиться с А.Ф. Пьянковой, которая определяет баланс интересов как такое состояние правоотношения, в котором права и обязанности сторон соразмерны и стороны имеют равные возможности для реализации своих законных интересов [4, с. 118]. В то же время весьма убедительно выглядит мнение Б.М. Гонгало, который указывает, что мнение о необходимости (или даже существовании) оптимального сочетания (баланса) частных и публичных интересов чрезвычайно широко распространено. Однако на самом деле это только тот идеал, к которому следует стремиться, отдавая себе отчет в том, что оптимального сочетания (баланса) нет и вряд ли будет [5, с. 74]. Тем не менее построение такого баланса, на наш взгляд, является одной из важнейших задач реформирования законодательства о несостоятельности. Более того, следует согласиться с авторами, которые предлагают закрепить принцип баланса публичных и частных интересов в специальном законодательстве о несостоятельности (банкротстве) [6].

Следует отметить, что законодательство о банкротстве уже содержит положения, которые подчеркивают необходимость предоставления равных возможностей для защиты прав в деле о банкротстве как хозяйствующим субъ-

ектам, так и государству. В частности, несмотря на то что уполномоченные органы выделены в особую категорию участников дела о банкротстве, они фактически приравниваются по своему правовому положению к конкурсным кредиторам, к каковым законодатель относит кредиторов по денежным обязательствам за исключением уполномоченных органов, граждан, относящихся к кредиторам первой очереди, граждан, перед которыми должник имеет обязательства по выплате вознаграждения авторам результатов интеллектуальной деятельности, а также учредителей (участников) должника по обязательствам, вытекающим из такого участия.

Кроме того, согласно ст. 7 Федерального закона о несостоятельности (банкротстве) и уполномоченные органы, и конкурсные кредиторы, а также работник (бывший работник) должника обладают правом на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом. Важное положение, подчеркивающее равноправие конкурсных кредиторов и уполномоченных органов, закреплено в п. 1 ст. 15 названного Закона, согласно которому решения собрания кредиторов по вопросам, поставленным на голосование, принимаются большинством голосов от числа голосов конкурсных кредиторов и уполномоченных органов, присутствующих на собрании кредиторов. Таким образом, и конкурсные кредиторы, и уполномоченные органы имеют равные возможности активно участвовать в процессе банкротства.

Одним из наиболее важных и в то же время болезненных вопросов в процессе банкротства является порядок расчетов с кредиторами. Подчеркнем, что п. 4 ст. 134 Закона о банкротстве объединяет требования уполномоченных органов и конкурсных кредиторов в одну (третью) очередь и тем самым уравнивает их шансы на получение денежных средств должника. Данная норма принципиально отличается от того порядка, который был установлен ранее действовавшим Федеральным законом о банкротстве 1998 г., а также от нормы ст. 64 действующего ГК РФ, в соответствии с которой требования государства выделены в отдельную очередь преимущественно по отношению к иным кредиторам. Вместе с тем налоговый орган, видимо, не согласен с существующим порядком расчетов, в связи с чем инициировал соответствующие дополнения в законопроект о внесении изменений в Федеральный закон о банкротстве, разработанный Российским союзом саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Федеральная налоговая служба РФ предложила включить в проект нормы о том, что арбитражный суд устанавливает требования налоговых органов как обеспеченные залогом. Таким образом, у налогового органа может появиться преимущество не только перед конкурсными кредиторами, но и перед иными залоговыми кредиторами, включенными в реестр [7]. На наш взгляд, внесение подобных изменений создаст необоснованное преимущество для государства, что, несомненно, снизит эффективность процедур банкротства. Согласно статистическим данным о результатах проведения процедур, применявшихся в делах о банкротстве юридических лиц в 2019 г., опубликованным на Федресурсе, доля удовлетворенных в

процессе банкротства требований составляет только 3,5% от общей суммы требований, включенных в реестр [1]. С учетом возможной привилегии налогового органа доля удовлетворенных требований конкурсных кредиторов значительно уменьшится. В связи с этим представляется целесообразным сохранить существующую в настоящее время очередность расчетов с кредиторами, предусмотренную п. 4 ст. 134 Федерального закона о несостоятельности.

Итак, приведенные примеры в целом свидетельствуют о намерении законодателя обеспечить справедливость в процессе рассмотрения дела о банкротстве. Тем не менее можно выделить ряд недостатков в правовом регулировании несостоятельности, которые не позволяют в полной мере сбалансировать частные и публичные интересы.

Так, действующее законодательство включает в себя нормы, создающие дисбаланс уже в процессе подачи заявления о признании должника банкротом в арбитражный суд. Согласно абз. 1 п. 2 ст. 7 Федерального закона о несостоятельности право на обращение в арбитражный суд возникает у конкурсного кредитора, работника, бывшего работника должника, уполномоченного органа по денежным обязательствам с даты вступления в законную силу решения суда, арбитражного суда или судебного акта о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейского суда о взыскании с должника денежных средств. В то же время абз. 3 п. 2 ст. 7 устанавливает исключение из этого правила и закрепляет, что требования уполномоченного органа по обязательным платежам могут быть подтверждены решениями налогового или таможенного органа. Следовательно, уполномоченные органы имеют возможность более оперативно обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом, поскольку требования по обязательным платежам нет необходимости подтверждать решением какой-либо судебной инстанции.

В связи с этим можно констатировать превалирование публичных интересов над частными. Для устранения такого дисбаланса следует упростить порядок подтверждения требований конкурсных кредиторов при обращении в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом и учитывать только внешние признаки несостоятельности, тем более что действительность требований кредиторов устанавливается в процессе проверки обоснованности заявления о признании должника банкротом. Такое нововведение будет препятствовать затягиванию процессов, связанных с несостоятельностью, и позволит своевременно возбудить дело о банкротстве. Многие авторы обращают внимание на необходимость в целях защиты интересов кредиторов сократить срок проведения процедуры наблюдения, поскольку это позволит избежать падения стоимости бизнеса должника и сократить расходы на проведение процедур банкротства [8, с. 48].

Еще одна проблема, препятствующая достижению оптимального соотношения публичных и частных интересов, — введение тех или иных процедур банкротства в отношении конкретных организаций без достаточных на то оснований. Современным российским законодательством о банкротстве

предусмотрено пять процедур банкротства: наблюдение, финансовое оздоровление, внешнее управление, конкурсное производство и мировое соглашение. Из них наиболее востребованными традиционно являются процедуры наблюдения и конкурсного производства. Восстановительные процедуры применяются крайне редко. В 2019 г. их доля составила 1,0% от общего количества проведенных процедур банкротства [1]. Такая ситуация складывается, на наш взгляд, в связи с тем, что кредиторы, с одной стороны, желают как можно быстрее получить удовлетворение своих требований (пусть даже не в полном объеме), а с другой стороны, не верят в положительный исход восстановительных процедур. Кроме того, известно, что процедуры банкротства проводятся за счет должника, поэтому очевидно, что длящийся годами процесс банкротства может забрать у кризисного предприятия последнее имущество. Помимо названных факторов имеются и объективные причины, по которым введение восстановительных процедур невозможно: отсутствие оснований (в том числе ресурсов) для восстановления предприятия, нежелание учредителей вкладывать дополнительные средства в убыточное юридическое лицо и другие.

Тем не менее следует более взвешенно подходить к введению тех или иных процедур банкротства и более активно использовать потенциал восстановительных процедур, поскольку ликвидация хозяйствующего субъекта в связи с его банкротством практически всегда имеет негативные социальные последствия: во-первых, высвобождаемые работники пополняют армию безработных, которым государство обязано предоставлять определенные социальные гарантии и поддерживать их потребительскую активность; во-вторых, конкурсное производство не гарантирует выплату кредиторам всей имеющейся перед ними задолженности. Статистика указывает на крайне малую эффективность ликвидационной процедуры. В связи с этим представляется целесообразным изменить законодательство о банкротстве таким образом, чтобы введение восстановительных процедур не воспринималось кредиторами резко негативно, как это происходит сегодня, а создавало для них реальную перспективу получить с должника определенную часть задолженности уже в обозримом будущем. Следует отметить, что введение финансового оздоровления как раз предполагает утверждение графика погашения задолженности, в соответствии с которым происходит пропорциональное погашение всех требований кредиторов, включенных в соответствующий реестр, в течение всего периода проведения финансового оздоровления.

Напротив, одним из последствий введения процедуры внешнего управления является мораторий на удовлетворение требований кредиторов, который длится весь период проведения данной процедуры. Безусловно, восстановление платежеспособности должника — дело непростое, требующее определенного времени и усилий. Тем не менее, на наш взгляд, период действия моратория должен быть сокращен до 6–12 месяцев, по истечении которых должник будет обязан производить периодические выплаты кредиторам в соответствии с графиком погашения задолженности. Важно, что указанный период вполне

сопоставим со сроком проведения ликвидационной процедуры, но в отличие от нее внешнее управление предполагает полное погашение задолженности перед кредиторами.

Рассматривая вопросы соотношения публичных и частных интересов в сфере банкротства, необходимо проанализировать особенности правового положения арбитражного управляющего, поскольку именно на него возлагается задача сбалансировать интересы всех участников процесса банкротства и разрешить возникший имущественный спор. Как отмечает И.Д. Чугунов, арбитражный управляющий в деле о банкротстве обязан консолидированно учитывать как интересы должника и кредиторов, так и государства в целом [9, с. 233].

Сегодня назрела острая необходимость реформировать предусмотренный законом порядок утверждения арбитражного управляющего для проведения процедур банкротства в отношении конкретного юридического лица. Согласно п. 2 ст. 39 и п. 3 ст. 41 Федерального закона о несостоятельности в случае подачи заявления о признании должника банкротом конкурсным кредитором, работником (бывшим работником) должника или уполномоченным органом, соответствующие субъекты должны указать в этом заявлении кандидатуру временного управляющего или наименование и адрес саморегулируемой организации, из числа членов которой должен быть утвержден временный управляющий.

В том случае, когда в заявлении указана конкретная кандидатура управляющего, арбитражный суд направляет соответствующее определение в саморегулируемую организацию арбитражных управляющих, членом которой является выбранный кандидат, которая представляет в арбитражный суд информацию с подтверждением соответствия указанного в заявлении управляющего предъявляемым требованиям.

Если же кандидатура управляющего в заявлении не определена, то при получении соответствующего запроса арбитражного суда саморегулируемая организация имеет возможность самостоятельно выбрать кандидатуру арбитражного управляющего из числа своих членов, изъявивших согласие быть утвержденными арбитражным судом в деле о банкротстве, и представить ее в арбитражный суд для утверждения.

Существующий в настоящее время порядок назначения арбитражных управляющих подвергается справедливой критике. По мнению Н.В. Коцюба, когда законодатель позволил кредиторам выбирать арбитражного управляющего, возникли проблемы, связанные со сговором конкретного арбитражного управляющего с конкретным кредитором или должником [10]. Т.Н. Семина также указывает на коррупциогенность норм о порядке назначения арбитражных управляющих, «так как на практике заинтересованное лицо сначала подбирает того управляющего, который согласится «играть по его правилам», что осуществляется за дополнительную плату» [11]. Подобное положение дел ущемляет интересы иных кредиторов, участвующих в деле о банкротстве. По нашему мнению, соответствующую кандидатуру в арбитражный суд должна представлять саморегулируемая организация ар-

битражных управляющих, поскольку именно она способна объективно и беспристрастно оценить уровень квалификации, опыт и способности своих членов. Однако полномочие определять саморегулируемую организацию, из числа членов которой будет назначен арбитражный управляющий, целесообразно оставить конкурсным кредиторам и уполномоченным органам. Интересным представляется и предложение Минэкономразвития РФ о включении в Федеральный закон о несостоятельности положений, закрепляющих порядок утверждения кандидатуры арбитражного управляющего с помощью специальных программно-технических ресурсов «посредством случайного выбора» из специального Регистра [12].

В рамках совершенствования правового регулирования деятельности арбитражных управляющих целесообразно ввести ограничения по количеству процедур банкротства, проводимых управляющим одновременно. В настоящее время закон не устанавливает для арбитражных управляющих лимитов в отношении количества и характера процедур банкротства, которые они могут проводить в один и тот же период. Однако, на наш взгляд, такие ограничения необходимо предусмотреть, поскольку человеческие возможности не безграничны, и нередко получается так, что востребованный управляющий перекладывает обязанности по ведению дел предприятия на своих помощников, пусть даже квалифицированных, сохраняя за собой лишь номинальные функции.

Еще одна проблема, препятствующая достижению баланса интересов в процессе банкротства, связана с тем, что в отдельных случаях государство выступает не в качестве кредитора, имеющего определенные требования к должнику, а в роли субъекта, оказывающего поддержку кризисному предприятию. Государство, несомненно, является наиболее сильным участником экономической деятельности, однако нельзя забывать о том, что его излишнее вмешательство в экономические процессы способно нарушить рыночное равновесие. Кроме того, тратить бюджетные средства, руководствуясь субъективными или сиюминутными соображениями, как минимум, нецелесообразно. В связи с этим чрезвычайно важно разработать адекватные критерии, которые позволят отделить те организации, которым государственная поддержка действительно поможет преодолеть кризис, от должников, финансирование которых лишь отсрочит неизбежный финал.

В заключение отметим, что поиск баланса между публичными и частными интересами должен стать основополагающим ориентиром в деле реформирования законодательства о банкротстве. В условиях рыночной экономики государственно-властное воздействие в процесс банкротства должно быть минимальным. Необходимо обеспечить равные возможности для защиты прав кредиторов, государства и общества во всех ситуациях, связанных с банкротством. Обязательным условием эффективности законодательства о несостоятельности является также внесение в него изменений антикоррупционной направленности. Следовательно, институт несостоятельности (банкротства) является комплексным, поэтому развитие правового регулирования в данной сфере неразрывно связано с дальнейшим совершенствованием гражданского, административного и процессуального законодательства.

Библиографический список

1. Единый федеральный реестр юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности (Федресурс). URL: <https://fedresurs.ru/monitoring?attempt=1>
2. *Васильева А.М., Васильева Н.А.* Проблема обеспечения баланса публичных и частных интересов в сфере предпринимательской деятельности // *Инновационная наука.* 2015. № 5. С. 99–102.
3. По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобами открытых акционерных обществ «Газпром», «Газпром нефть», «Оренбургнефть» и Акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации (ОАО): постановление Конституционного Суда РФ от 28 янв. 2010 г. № 2-П // *СЗ РФ.* 2010. № 6. Ст. 700.
4. *Пьянкова А.Ф.* Концепция баланса интересов и ее место в гражданском праве России // *Вестник Пермского университета. Юридические науки.* 2014. № 2(24). С. 117–130.
5. *Гонгало Б.М.* Идеи частного права: должное и сущее // *Гражданско-правовые записки: межвузовский сборник научных трудов.* М., 2004. С. 74–75.
6. *Борисенкова Т.В.* Соотношение частных и публичных интересов при правовом регулировании банкротства юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. URL: <https://www.disscat.com/content/sootnoshenie-chastnykh-i-publichnykh-interesov-pri-pravovom-regulirovani-bankrotstva-yuridi>
7. *Шилова Ю.* Преваляирование публичного интереса в банкротстве // *Адвокатская газета.* 2018. 23 авг. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/prevalirovanie-publichnogo-interesa-v-bankrotstve/>
8. *Попондопуло В.Ф.* Некоторые проблемы совершенствования законодательства о банкротстве // *Журнал предпринимательского и корпоративного права.* 2016. № 1.
9. *Чугунов И.Д.* Правовой статус арбитражного управляющего в рамках дел о несостоятельности (банкротстве) // *Наука и образование: сохраняя прошлое, создаем будущее: сборник научных статей VI международной научно-практической конференции.* Пенза, 2016.
10. *Душанина Е.* Как усовершенствовать процедуры банкротства? // *Эффективное антикризисное управление.* 2011. № 5. С. 20–23.
11. *Семина Т.Н.* Коррупциогенность норм о порядке назначения арбитражных управляющих // *Инновации в науке и практике: сборник статей по материалам XV международной научно-практической конференции.* Уфа, 2019. С. 45–49.
12. Законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» в части повышения гарантий независимости, добросовестности и компетентности арбитражного управляющего в ходе дела о банкротстве. URL: <https://www.eg-online.ru/document/law/372276/>