

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ, ИХ МЕСТО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО (АДМИНИСТРАТИВНОГО) УПРАВЛЕНИЯ СФЕРЫ ФИНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ, НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА)

Исследованы управленческие функции судебных органов, их правовая природа и место в системе государственного (административного) управления сферой финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) в Российской Федерации. Изложены различные взгляды на правовую природу административно-правового воздействия арбитражного суда в делах о несостоятельности (банкротстве). Произведен сравнительный анализ управленческих функций судов по делам о банкротстве в Германии, Франции и Российской Федерации. Определено место арбитражных судов в общей системе государственного управления сферой финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства).

Ключевые слова: государственное (административное) управление несостоятельности (банкротством); управленческая роль арбитражного суда; судебные функции; конкурсное судопроизводство.

Новая модель системы государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) в Российской Федерации, введенная Федеральным законом от 30.12.2008 г. № 296-ФЗ [1], состоит из двух уровней: «Уровень органов публичного управления», «Уровень делегированного публичного управления», и четырех подуровней управления: «Высший орган управления», «Органы публичного управления», «Органы общего делегированного публичного управления», «Органы специального делегированного публичного управления». Анализ процессов административной децентрализации через механизм передачи части публичных управленческих функций от вышестоящих органов государственной власти нижестоящим субъектам управления (государственное администрирование) позволяет классифицировать субъектов управления по объему переданных им полномочий и по принадлежности их 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.

Вышеназванная классификация основывается на распределении и реализации государственно-властных функций и полномочий между властными управляющими субъектами различных иерархических уровней [2. С. 5, 10; 3. С. 147–151].

Пункт 1 ст. 6 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» соотносится с положениями п. 1 ст. 33 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, согласно которому арбитражные суды, в порядке специальной подведомственности дел, рассматривают дела о несостоятельности (банкротстве). При этом следует обратить внимание на особую управленческую функцию арбитражных судов в сфере финансовой несостоятельности (банкротстве). По мнению Е.Г. Дорохониной, не вызывает сомнения особое положение Арбитражного суда в системе банкротства, «контрольная функция которого также призвана обеспечивать управляемость всей системы банкротства» [4. С. 4]. В своих работах Е.Г. Дорохнина констатирует: «Границы системы управления банкротством очерчиваются рамками судебного дела о банкротстве, поэтому высшим уровнем иерархии управления выступает Арбитражный суд, полномочия которого по контролю за деятельностью лиц, участвующих в деле, и по принятию основополагающих для движения дела решений, также имеют ограничения, установленные законом» [4. С. 6]. 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» [5. С. 87]. Управленческая функция арбитражных судов в делах о банкротстве имеет процессуальную специфику, т.к., по мнению А.В. Попова, «в них нет спора о праве» [6. С. 56]. Это мнение поддерживает Конституционный суд Российской Федерации [7]. В то же время анализ законодательных норм позволяет сделать вывод о том, что в рамках дел о банкротстве суд рассматривает как гражданско-правовые споры, так и административно-правовые споры. Например, обжалование действий арбитражного управляющего в соответствии со ст. 60 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

Специфика управленческого воздействия Арбитражного суда в сфере несостоятельности (банкротства) отражается в позиции И.В. Зуевой относительно право-

вой 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)» [8. С. 45]. 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» [6. С. 58]. Аналогичные споры о том, в рамках какого производства необходимо рассматривать дела о банкротстве – в рамках искового (*streitige Gerichtsbarkeit*) [9] или особого производства (*friewillige Gerichtsbarkeit*) [10] – также активно ведутся в Германии.

Арбитражный суд, как уже упоминалось ранее, имеет доминирующее императивно-властное положение в системе управления данной сферы. Его управленческие функции реализуются в предоставлении им определенных правовых статусов отдельным элементам системы управления, в утверждении на процедуру конкретных субъектов управления, от поведения которых зависит ход и характер правоотношений в данной сфере. Более того, Федеральный закон наделяет Арбитражный суд как орган управления дополнительными управленческими полномочиями в части: предоставления права по объединению задолженности по различным основаниям по заявлению уполномоченного органа; вариативности, возможности выбора кандидатур арбитражного управляющего; прекращения производства по делу в случаях непредоставления кандидатур арбитражных управляющих в течение шести месяцев с предполагаемой даты его назначения; прекращения производства по делу о банкротстве в случае отсутствия средств, достаточных для возмещения судебных расходов на проведение процедур в деле о банкротстве, в том числе расходов на выплату арбитражному управляющему; принятия решения об окончании мероприятий в сфере финансового оздоровления в случае погашения учредителями (участниками) должника – унитарного предприятия и (или) третьими лицами задолженности по обязательным платежам входе первой стадии процедуры наблюдения или финансового оздоровления [1]. Учитывая специфику и особую роль Арбитражного суда в системе управленческих отношений по банкротству, представляется обоснованной точка зрения А.М. Синякиной, которая отмечает, что правовая природа дел о несостоятельности (банкротстве) не может определяться рамками понятий традиционно существовавших видов судопроизводств в арбитражных судах [11. С. 6]. Разносторонний характер отношений, складывающихся при производстве по данной категории дел, дает основание считать, что рассмотрение дела о несостоятельности (банкротстве), до вынесения решения по делу, относится к отдельному виду арбитражного судопроизводства. По мнению Н.А. Чечиной и Д.М. Чечета, по своей правовой природе производства по делам о банкротстве нельзя при-

числить ни к особому, ни к исковому производству. Это специфический новый вид производства [12. С. 11]. Аналогичный 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» [13. С. 15]. Хотя в немецкой литературе доминирует точка зрения, что дела о несостоятельности ближе всего по своей юридической природе соотносятся к особому сводному исполнительному производству (*Gesamtvollstreckung*) [14].

Председатель судебного состава Арбитражного суда г. Москвы Л.В. Пулова предлагает назвать данный вид судопроизводства «конкурсным», т.к. на практике имеется сочетание в производстве по делам о несостоятельности (банкротстве) признаков искового и исполнительного производства [5. С. 90]. В.В. Яков по этому поводу высказал мнение, что поскольку основной задачей конкурсного производства является производство расчетов с кредиторами путем реализации имущества должника, эта процедура схожа с исполнительным производством, осуществляемым по делам искового производства. Соответственно и роль Арбитражного суда в осуществлении этой процедуры аналогична его роли при проведении исполнительного производства, т.е. носит в большей мере контрольно-надзорный характер. В то же время в ходе конкурсного производства Арбитражный суд продолжает осуществлять и судебные функции (разрешает споры и конфликты) как совмещенные с контрольно-надзорными (поскольку осуществляет их в судебном заседании, производимым по правилам, установленным Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, с принятием судебного акта), так и самостоятельные, часто носящие характер руководящих, управленческих [15. С. 443].

Анализируя нормы действующего законодательства, в частности положения Федерального закона от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ в редакции Федерального Закона от 30.12.2008 г. № 296-ФЗ [1], положения Федерального закона от 25.02.1999 г. № 40-ФЗ [16], положения Федерального закона от 24.06.1999 г. № 122-ФЗ [17], 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 также предлагает объединить искомое и особое производство в рамках одного банкротного дела и регулировать данную категорию дел банкротным процессом [18. С. 38].

Специфика и особая правовая природа управленческих действий и процедур Арбитражных судов в сфере несостоятельности (банкротства) находит свое выражение и в теоретических предложениях по дифференцированию структуры данных судебных органов системы управления, т.е. в частичном изменении судебной системы Российской Федерации. Выдвигаются предложения по созданию специализированных судов, рассматривающих дела о банкротстве. Так, по мнению

И.В. Зуевой, «дела о несостоятельности (банкротстве) – объемные по своей правовой природе. Разновидность споров, которые рассматривает Арбитражный суд в рамках дела о банкротстве, не ограничивается применением лишь Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”, Гражданского кодекса Российской Федерации. Поэтому можно говорить не только о выделении судопроизводства по делам о банкротстве в особое производство, но и о создании специализированных судов, рассматривающих дела указанной категории» [8. С. 35]. Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать создание в Российской Федерации специализированных судов, рассматривающих дела о банкротстве, решения по которым непосредственно влияют на ход и результаты банкротного процесса [18. С. 9]. Данную позицию о создании системы специализированных банкротных судов поддерживает Л.В. Пулов [5. С. 93; 19. С. 116], Е.Г. Дорохина [4. С. 58]. Мнение вышеуказанных авторов заслуживает детального изучения в интересах повышения эффективности процесса управления со стороны судебных органов процессами несостоятельности (банкротства) и может быть отнесено к одному из направлений совершенствования российского законодательства в сфере финансового оздоровления и банкротства, тем более что наличие специализированной системы судебных органов имеет исторические предпосылки в России [20. С. 18].

О существенной роли суда в процессах банкротства и конкурсного производства зарубежных стран также отмечается во многих научных источниках, в частности А. Албаковым отмечается особая управленческая роль суда в конкурсном производстве [21. С. 2].

В пользу высказанных выше мнений о выделении из существующих видов судопроизводства специализированного судопроизводства сферы несостоятельности (банкротства) свидетельствует и анализ банкротного законодательства зарубежных стран.

Так, согласно основному конкурсному закону Германии – Положению Германии о несостоятельности (*Insolvenzordnung*) [22. С. 128–230], которое вступило в силу с 1 января 1999 г., – подсудность (*die Zuständigkeit*) дел о банкротстве, согласно § 2 *Insolvenzordnung*, носит исключительный характер и отнесена к юрисдикции участкового суда, в округе которого находится земельный суд [23. С. 71]. Согласно закону Германии о судостроительстве – *Gerichtsverfassungsgesetz*, роль судов в делах о несостоятельности выполняют местные суды – *die Amtsgerichte*, при этом следует заметить, что юрисдикция суда по несостоятельности в Германии максимально ограничена, т.к. дела о несостоятельности отнесены к «скоростной процедуре» (*Eilverfahren*), сроки по которой невелики и жестко регламентированы законом. Ограничение юрисдикции судов Германии сводится к процессу управления ими банкротством, а не к рассмотрению споров. Таким образом, мы видим, что роль судебного органа в системе банкротства Германии также сводится к особому управленческому статусу суда и общему руководству им банкротными процедурами. При этом суд не выполняет в данных делах чисто судебные функции, а является «высшим» управленческим звеном общей системы управления.

Управление процессом банкротства во Франции опирается на специализированные нормативные акты [24, 25]. Отдельные положения о банкротстве содержит Коммерческий кодекс Франции в книге VI «Предприятия в трудном положении». Анализируя основные положения законодательных актов Франции, мы можем сделать вывод о том, что суд Франции наделен особыми управленческими полномочиями еще до начала проведения официальных процедур, на стадии внесудебного разбирательства [26. С. 61], которые при этом следует разделить на «внешние» и «внутренние» по отношению к хозяйствующему субъекту.

К «внутренним полномочиям» относятся: запросы информации, доводимой в обязательном порядке до ревизора по проверке счетов и до рабочего комитета; истребование дополнительно запрашиваемой информации; метод письменных вопросов; экспертиза управления.

К «внешним полномочиям» относится помощь, предоставляемая хозяйствующим субъектам, переживаемым финансовые проблемы со стороны: департаментных комитетов по изучению финансирования предприятия «CODEFI»; региональных комитетов промышленной реструктуризации «CORRI»; межминистерского комитета промышленной реорганизации «CIRI» [26. С. 33–37].

В случае невыполнения комплекса управленческих мероприятий по предупреждению банкротства суд назначает специализированного судью – *Jude-commissaire*, который должен обеспечивать оперативное протекание процедуры [27]. *Jude-commissaire* (судья-комиссар) специально назначается для осуществления общего управления процедурой несостоятельности с момента ее открытия и вплоть до ее окончания. В соответствии со ст. 14 Закона № 85-98 [28], он должен защищать при несостоятельности должника интересы всех заинтересованных сторон. Таким образом, на примере Франции, мы видим как *ex statuto* (лат. по закону), управленческие решения судьи-комиссара принимают силу *argumentum primum* (от лат. неопровержимый, главный аргумент) в делах банкротства, через делегированные ему Декретом № 85-1388 от 27.12.1985 г. управленческие полномочия. Это позволяет говорить об особой управленческой роли судебных органов Франции в системе государственного управления процессами финансовой несостоятельности.

Анализируя все вышеизложенное, а также особенности правовой природы функций судебных органов в процессе государственного управления системой банкротства России, Франции, Германии, можно сделать вывод о их сугубо управленческой роли и природе их судебных постановлений, имеющих управленческую административно-распорядительную функцию по приданию отдельным субъектам управленческих полномочий, введению этапов управления, рассмотрению возможности введения реабилитационных или ликвидационных процедур в отношении несостоятельного должника.

При этом можно отметить, что, исследуя управленческие функции судебных органов в рамках системы финансового оздоровления и банкротства в Российской Федерации и в таких зарубежных странах, как Германия, Франция, хочется отметить во многом схожую

позицию законодателей, научных работников, практиков и теоретиков права о том, что суды в системе банкротных отношений выполняют, прежде всего, государственно-властную (административную) управленческую функцию и занимаются в своей основной массе не классическими вопросами судебных споров и вопросами отправления правосудия, а выполняют в основном управленческие, административные функции, выступая как «высший орган управления всей

государственной системой». Это свидетельствует о существенной специфике судебной деятельности в сфере несостоятельности, ее безусловной специализации и формировании в теории судебного процесса предпосылок к созданию особого вида судопроизводства, целью которого является, прежде всего, общее административное управление субъектами управленческой деятельности в процессах несостоятельности (банкротства).

ЛИТЕРАТУРА

1. *Федеральный Закон от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»* в редакции Федерального Закона от 30.12.2008 г. № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» // *Российская газета*. 31.12.2008 г.
2. *Махина С.Н.* Административная децентрализация в Российской Федерации. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005.
3. *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*. Сер. Право. 2007. 2 (3). С. 147–151.
4. *Дорохина Е.Г.* Арбитражное управление в системе банкротства. Воронеж: Новый индекс, 2008. С.4, 6.
5. *Пулова Л.В.* Порядок особенности судебного разбирательства дел о несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций // *Закон*. 2007. № 7. С. 87–93.
6. *Попов А.В.* Особенности судебного процесса по делам о банкротстве // *Судебно-арбитражная практика Московского региона*. Вопросы правоприменения. 2004. № 3. С. 56, 58.
7. *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.
8. *Зуева И.В.* Судопроизводство по делам о несостоятельности (банкротстве) // *Вестник Арбитражного суда Западно-Сибирского округа*. 2005. № 2. С. 35–45.
9. *Jäger, Weber KO, § 72 Rn. 1; Kilger, Karsten Schmit. KO /VgLO/GesO, § 72 KO Vorm. 1; Hess. KO, § 72 Rn. 1.*
10. *Kilger, Karlsten Schmit. KO /VgLO/ GesO, § 72 KO Vorm. 1; Hess. KO, § 72 Rn. 1.*
11. *Синякина А.М.* Процессуальные особенности рассмотрения арбитражным судом дел о несостоятельности (банкротстве): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
12. *Гражданский процесс* / Под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечета. М., 1999.
13. *Папе Герхард.* Институт несостоятельности: общие проблемы и особенности правового регулирования в Германии. Комментарии к действующему законодательству. М.: БЕК, 2002.
14. *Hess. KO, § 72 Rn. 2.*
15. *Арбитражный процесс: Учеб.* / Отв. ред. В.В. Яков. М., 2005.
16. *Федеральный закон от 25.02.1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»* // «Собрание законодательства РФ», 01.03.1999 г. № 9, ст. 1097 (в ред. от 01.12.2007 г., с изм. от 27.10.2008 г.).
17. *Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 122-ФЗ «Об особенностях несостоятельности (банкротства) субъекта естественных монополий»* // «Собрание законодательства РФ», 28.06.1999 г. № 26, ст. 3179 (в ред. от 08.11.2007 г.).
18. *Свириденко О.* Материально-правовое и процессуальное обоснование специализации банкротных судов // *Право и экономика*. 2004. № 7. С. 38–40.
19. *Пулова Л.В.* Процессуальные особенности рассмотрения дел о признании несостоятельной (банкротом) ликвидируемой организации // *Закон*. Октябрь 2007. № 10.
20. *Свириденко О.М.* Российское законодательство о банкротстве: к истории становления. М.: Норма, 2007.
21. *Албаков А.* Зарубежный опыт правового регулирования несостоятельности // *Консультант директор*. 2004. № 7 (211).
22. *Германское право*. Ч. 3: Положения о несостоятельности / Пер. с нем. Б.С. Хейфунца; Науч. ред. Р.И. Кармуллин. М., 1999.
23. *Трушников С.С.* Возбуждение производства по делам о несостоятельности в России и Германии. СПб.: Издательский дом СПб. гос. ун-та; Изд-во юридического факультета СПбГУ, 2006.
24. *Акт № 84-148 от 01 марта 1998 года «В отношении предотвращения и дружественного урегулирования затруднений на предприятиях».*
25. *Акт № 85-88 от 25 января 1985 года «В отношении оздоровления и судебной ликвидации предприятия».*
26. *Минакова И.В.* Институт банкротства в современной экономике. Ч. 1: Государственное регулирование несостоятельности хозяйствующих субъектов во Франции. СПб.: Изд-во Инфо-да, 2006.
27. *Caput Y.* Droit du redressement et de la liquidation judiciaire des entreprises. Que sais-je, 1995.
28. *Lot № 85-98 du 25 janvier 1985.*

Статья представлена научной редакцией «Право» 5 мая 2009 г.