

УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ОРГАНЫ В ДЕЛАХ О БАНКРОТСТВЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РАЗВИТЫХ СТРАН И РОССИИ

Ушанов С.А., студент 4 курса

Российский университет дружбы народов

Москва, Россия

STATE AUTHORITIES OF DEVELOPED COUNTRIES AND RUSSIA IN BANKRUPTCY ACTIONS: A COMPARATIVE ANALYSIS

Ushanov S.A., student of 4th courses

Peoples' Friendship University of Russia

Moscow, Russia

Законодательство о банкротстве (несостоятельности) в странах, в которых развитие экономики основано на конкуренции и непрерывных структурных изменениях, нацелено на воспитание дисциплины и соблюдение правил делового финансового оборота, а также предназначено содействию реструктуризации неэффективных предприятий либо их цивилизованному выводу из рынка. Основными задачами, решаемыми законами о банкротстве стран с рыночной экономикой, являются следующие:

1. Максимальное использование существующих возможностей "спасения" предприятия или его частей, которые посредством процедуры банкротства могут быть восстановлены и внести свой вклад в экономику страны;

2. Защита активов предприятия - должника в интересах кредиторов и распределение этих активов в соответствии с Законом в целях максимального удовлетворения требований кредиторов;

3. Возврат долгов кредиторам посредством распределения выручки от продажи активов или в виде акций реорганизованного действующего предприятия, либо использование отсрочки или сокращения долга предприятия в случае наличия возможности восстановления его платежеспособности (мировое соглашение);

4. Обеспечение механизма рассмотрения дел о нарушениях и злоупотреблениях в управлении обанкротившимися предприятиями и аннулирования неправомерных сделок.

Известный исследователь проблем национальных моделей несостоятельности Е. Файншмидт неоднократно отмечал, что в соответствии с применяемой концепцией банкротства, процедуры, реализующие вышеописанные задачи, обеспечивают интересы и должников, и кредиторов. Должник или его бизнес может быть освобожден от долгов, возникших вследствие убыточной хозяйственной практики, а также от продолжения реализации прежней управленческой стратегии. Кредиторы же заинтересованы в установлении ответственного контроля или наблюдения за делами должника, в сокращении

его убытков и, - если бизнес должника удастся сохранить, - в сохранении деловых отношений с должником в будущем.

Законодательство развитых стран о банкротстве представляет собой гораздо более высокую ступеньку в эволюции предпринимательского права, чем в России. Это обусловлено более долгим периодом существования данной отрасли права в развитых зарубежных странах (хотя источники и указывают на более, чем 200 летнюю историю существования данного вида права в России, однако в современном его понимании в условиях рыночной экономики предпринимательское право существует и развивается на территории России немногим более 20 лет, т.к. в развитии данного направления был сделан более чем 50 летний перерыв во время существования СССР).

Более эффективное развитие позволяет создать лучшие условия для предпринимательской деятельности, привлечь инвесторов и стимулирует граждан на более высоком уровне реализовывать свой предпринимательский потенциал, не боясь в дальнейшем необоснованного преследования по закону и тяжёлые последствия банкротства.

Несостоятельность (банкротство) – признанная уполномоченным государственным органом неспособность должника (гражданина, организации, или государства) удовлетворить в полном объёме требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных государственных платежей.

Под термином «банкротство» также понимается процедура, применяемая по отношению к должнику, направленная на оценку его финансового состояния, выработке мер по улучшению финансового состояния должника, а в случае, если применение таких мер будет признано нецелесообразным или невозможным, – на наиболее равное и справедливое удовлетворение интересов кредиторов несостоятельного должника.

Банкротство, инициированное самим должником, часто именуется как самобанкротство, или плановое банкротство.

В РФ решение о признании должника банкротом уполномочен принимать арбитражный суд, а в правовой науке институт несостоятельности (банкротства) относят к отрасли предпринимательского права.

В настоящее время общая процедура банкротства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в России регламентируется и критерии несостоятельности определяются федеральным законом от 26 октября 2002 г. №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Процесс банкротства начинается с подачи в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом. Заявление может быть подано кредитором, уполномоченным органом или самим должником.

У большинства стран с развитой рыночной экономикой (США, Канада, Великобритания, Австралия, Швеция, Нидерланды и др.) одним из ключевых элементов современной системы несостоятельности является наличие специального Государственного органа (ведомства) с конкретными обязанностями по вопросам банкротства, способного контролировать действия законодательства и представлять соответствующие рекомендации правительству относительно действий последнего в данной области (другими ключевыми элементами системы несостоятельности являются законодательство, институт специалистов, судебная система и понимание необходимости банкротства в обществе). Законодательная и консультационная функции являются одной из ключевых особенностей Уполномоченных органов в делах о банкротстве в России и Государственных органов (уполномоченных) в развитых странах с рыночной экономикой.

Можно выделить несколько часто встречающихся функций и полномочий государственных органов по банкротству зарубежных стран: а) разработка законодательства по банкротству и выступление в этой сфере с законодательной инициативой; б) сбор, анализ и представление Правительству статистической информации о делах о несостоятельности; в) сбор и анализ результатов осуществления и последствий различных решений по делам о банкротстве; г) выработка рекомендаций Правительству относительно государственной политики в сфере несостоятельности; д) организация системы подготовки, оценки профессионального уровня и лицензирования специалистов по банкротству; е) разработка и обеспечение утверждения шкалы и правил вознаграждения арбитражных управляющих; ж) организация контроля таких аспектов деятельности арбитражных управляющих, как: соблюдение профессионально-этического кодекса; отчетность по выявленным активам; соответствующее и своевременное инвестирование денежных поступлений; соответствующее распределение средств от реализации активов; правильное признание исков; сохранение или аннулирование бухгалтерской отчетности, утверждаемые судом; получение вознаграждения строго в соответствии с утвержденной шкалой и правилами его одобрения; з) консультирование судей, юристов и специалистов по банкротству; и) осуществление функций конкурсного управляющего в случае ликвидации предприятий с малыми активами; к) обеспечение выплат задолженностей по зарплате и выходным пособиям сотрудникам несостоятельных предприятий в случае нехватки конкурсной массы; л) контроль и обеспечение адекватности информации о предприятиях-должниках, представляемой судам; м) контроль качества управления несостоятельными предприятиями, выявление случаев недобросовестного или некомпетентного управления, принятие мер по дисквалификации недобросовестных директоров; н) защита интересов общества путем выявления серьезных нарушений в управлении предприятиями (например,

подлога с инвестиционными средствами, манипуляций с акциями на бирже, незаконном отчуждении активов, ведении аморального или бесчестного бизнеса) и вмешательства в дела таких предприятий вплоть до возбуждения в судах дел об их банкротстве; о) защита интересов больших групп мелких кредиторов (вкладчиков, акционеров) при осуществлении процедур несостоятельности¹.

Также необходимо отметить, что уполномоченные органы зарубежных стран имеют более широкий и комплексный круг обязанностей, который создаёт наилучшие условия для их функционирования во всей плоскости законодательства, а также его исполнения.

Компетенция и функции уполномоченных органов по банкротству установлены законом. Вместе с тем, уполномоченные органы по банкротству многих стран имеют свои специфические особенности. Так, уполномоченные органы по банкротству стран Европейского Союза обладают полномочиями подавать в Суд ЕС запросы относительно постановлений Суда о толковании положений Европейской Конвенции по банкротству.

Австралия

В Австралии Уполномоченным органом по банкротству является государственная Комиссия по корпоративным делам, которая имеет полномочия: а) анализировать финансовое состояние предприятий, подвергаемых процедурам несостоятельности; обеспечивать адекватность информации о должнике; делать заключения о мере ответственности директоров должника за доведение предприятия до банкротства; дисквалифицировать виновных директоров самостоятельно, либо ходатайствовать о такой дисквалификации в суд.

США

Многолетний богатый опыт государственного регулирования банкротств существует в Соединенных Штатах Америки. С 1934 г. роль Уполномоченного органа по банкротству стала выполнять Комиссия по биржам и ценным бумагам (КБЦБ) Правительства США.

В реформированном в 1978 г. американском Законе о банкротстве у КБЦБ есть три функции: выступать в суде и быть заслушанной по любому вопросу дела о банкротстве, в том числе, кандидатуры и уровня оплаты арбитражного управляющего, назначения комиссий кредиторов и акционеров, использования, продажи и аренды собственности; контролировать и обеспечивать адекватность заявления предприятия-должника о своем финансовом состоянии и наличии активов; возражать против утверждения судом плана реорганизации в случае злоупотреблений со стороны должника.

¹ Бандурин В. В., Ларицкий В. Е. Проблемы управления несостоятельными предприятиями в условиях переходной экономики. – М.: Наука и экономика, 1999. 115 с.

В ряде случаев КБЦБ вмешивалась в условия продажи действующих неплатежеспособных предприятий, настаивая и добиваясь других условий продажи. В 1983 г. в дополнение к КБЦБ как к Уполномоченному органу по банкротству в США появились Государственные Федеральные Конкурсные Управляющие, задача которых, среди прочего, состоит в контроле деятельности и оплаты независимых конкурсных управляющих, а также в предотвращении мошенничества, нечестности и нарушения законности при осуществлении процедур банкротства¹.

Швеция

Уполномоченный орган по банкротству Швеции находится в единой системе с налоговой службой и органами судебного исполнения и состоит в совместной компетенции Министерства финансов и Министерства юстиции. Этот орган, имеющий отделения во всех провинциях страны, контролирует и регулирует осуществление процедур несостоятельности. Полномочия его таковы: выработка и контроль за осуществлением государственной политики в области банкротств; консультирование судов, занимающихся процедурами несостоятельности; подготовка, лицензирование, консультирование арбитражных управляющих; консультирование кредиторов при осуществлении процедур банкротства; контроль уровня оплаты конкурсных управляющих; доплата за услуги этих специалистов в случае недостатков ресурсов у предприятия-должника; контроль соблюдения интересов обеспеченных кредиторов; осуществление публикаций о признании предприятий банкротами.

Великобритания

В Великобритании роль Уполномоченного органа по банкротству выполняет Служба несостоятельности, входящая в систему Министерства торговли и промышленности и насчитывающая 2700 постоянных сотрудников.

Функции этой Службы таковы:

1. Разработка рекомендаций Правительству в отношении политики в области банкротства.
2. Обследование финансового состояния и контроль финансовой деятельности всех физических и юридических лиц, в отношении которых в суде возбуждено дело о несостоятельности (банкротстве), с целью выявления вероятных причин банкротства должника и понесения им убытков.
3. Осуществление функций арбитражного управляющего в делах, представляющих общественный интерес.
4. Осуществление функций конкурсного управляющего в делах, по которым активов подвергаемого процедуре банкротства предприятия не хватает для оплаты

независимого профессионала (по российской терминологии - ликвидация отсутствующего должника).

5. Выявление криминальных нарушений в делах о несостоятельности (банкротстве) и возбуждение в судах дел о судебном преследовании соответствующих лиц (руководителей должников или арбитражных управляющих).

6. Направление соответствующей информации в правоохранительные органы;

7. В случае необходимости (по жалобам или иным показаниям) - затребование и получение от конкурсного управляющего отчета о деятельности прежних руководителей предприятия-должника; в случае выявления злоупотреблений и злостной некомпетентности - возбуждение в суде дела о дисквалификации таких руководителей на максимальный срок до 15 лет.

8. Лицензирование и регулирование деятельности специалистов по банкротству (либо непосредственно, либо путем делегирования соответствующих полномочий) аккредитованным профессиональным ассоциациям); контроль за соответствием деятельности арбитражных управляющих профессионально-этическому кодексу и законодательству о банкротстве.

9. Получение статистических данных от судов и от назначенных арбитражных управляющих для составления базы данных не только по количеству и отраслевой принадлежности банкротств, но также по результатам решения дел о банкротстве с тем, чтобы решения, которые будут приниматься в будущем, были лучше обоснованы и подкреплены соответствующей информацией.

10. Выявление причин по подаче заявления о банкротстве директорами должника, как только стало ясно, что спасение бизнеса невозможно (неисполнение этой обязанности – нарушение закона).

11. Проверка документации любой компании в случае поступления жалоб от клиентов, партнеров или общественности.

12. Предписание неблагополучным компаниям пройти аудиторскую проверку за счет компании и назначение определенных аудиторов.

13. Возбуждение дела о ликвидации любой компании в случае, если Служба несостоятельности пришла к выводу, что это соответствует интересам общества; на такие случаи приходится примерно 1 % всех банкротств в Великобритании (несколько сот в год).

Канада

Функционирование системы банкротства Канады обеспечивается совместными усилиями Уполномоченного органа Канады по банкротству, судов и частных

лицензированных управляющих дел по несостоятельности (аналог российских арбитражных управляющих, в Канаде называемые «трасти» - с ударением на последнем слоге).

В 1967 году была окончательно сформирована Службы Суперинтенданта по банкротству (ССБ), которая с тех пор является единственным Уполномоченным органом по банкротству осуществляющим как предписанные Суперинтенданту Законом надзорные, нормотворческие и прочие функции и полномочия по обеспечению соответствия всей канадской системы банкротства Закону.

Имея установленный Законом о банкротстве и несостоятельности мандат «управлять и контролировать ведения всех дел, на которые распространяется действие настоящего Закона», задачи ССБ состоят в следующем: обеспечивать соответствие Закону осуществление всех действий и процедур несостоятельности и банкротства в стране; создавать и постоянно совершенствовать нормативную базу процедур несостоятельности, своевременно отражающую существенные перемены в экономической и финансовой жизни страны; обеспечивать активное участие всех частных участников процедур несостоятельности и банкротства (должника, кредиторов и лицензированного управляющего) в эффективном управлении и распоряжении имуществом должника; обеспечивать гармоничность действий всех трех составных частей системы несостоятельности Канады, - т.е. сообщества управляющих, судов и самой ССБ; активно содействовать повышению доверия со стороны инвесторов путем предоставления необходимой информации деловому сектору страны.

Исходя из этих задач, функции ССБ таковы:

1. Осуществление программы мониторинга (надзора) действий всех участников дел о несостоятельности; в первую очередь, конечно, мониторингу подвергаются лицензированные управляющие; однако равным образом проверяется деятельность должников и кредиторов. Мониторинг осуществляется как по жалобам, так и по инициативе самой ССБ: на выборочной основе, на определенной территории и т.д.

2. Осуществление программы интервенции (вмешательства) в дела по банкротству и несостоятельности всякий раз, когда надзор выявляет отклонение процедуры от Закона; вмешательство может иметь форму указания нарушителю со стороны сотрудника ССБ, а может иметь форму возбуждения дела в суде или выступления стороной в судебном заседании или настоянии на организации судом специального заседания.

3. Разработка изменений и дополнений в Закон о банкротстве и несостоятельности, причем делается это постоянно, поскольку согласно канадскому

законодательству Закон о банкротстве должен пересматриваться каждые 5 лет (или чаще, если потребуют обстоятельства).

4. Разработка обязательных к исполнению лицензированными управляющими правил, инструкций, форм и прочих нормативных документов.

5. Сбор, анализ и публикация статистики дел о несостоятельности и банкротстве в стране и в разных провинциях.

6. Предоставление по запросам информации в отношении любого лица (физического или юридического) о том, подвергалось ли это лицо! процедурам банкротства, когда и с каким результатом.

7. Регистрация заявлений участников процедур, исследования отчетов о поступлениях и расходах средств в ходе осуществления процедур и выработка по этим отчетам заключений, выдача сертификатов о начале процедуры.

8. Исследование финансового состояния должника, ведение в качестве председателя собрания кредиторов.

Все эти функции статусны и определены Законом.

Функции и полномочия уполномоченных органов по банкротству

Таблица 1

Наименование функций и полномочий уполномоченного органа по делам о банкротстве	Великобритания	США	Швеция	Россия
1. Уполномоченный орган по банкротству и государственная политика в этой сфере				
Государственный контроль исполнения законодательства о банкротстве	+	+	+	+
Разработка законодательства по банкротству и право законодательной инициативы	-	+	+	-
Разработка рекомендаций правительству страны относительно государственной политики в сфере несостоятельности	+	+	+	-
Предоставление разъяснений по вопросам применения законодательства о банкротстве	+	-	+	+
Анализ и предоставление правительству статистической информации по делам о несостоятельности	+	-	+	-
Сбор и анализ результатов осуществления конкретных решений по делам о банкротстве и разработка рекомендаций правительству, судам и специалистам по банкротству	+	+	+	-
Консультирование государственных служащих, судей, юристов и специалистов по банкротству	+	+	+	-
2. Уполномоченный орган по банкротству и несостоятельные предприятия				
Получение любой информации о неблагополучных в финансовом отношении предприятиях, в том числе с правом свободного входа на такие предприятия	+	-	-	+
Предъявление обязательных для исполнения требований о проведении аудиторской проверки должника, а также о проведении оценки стоимости активов	+	-	+	+
Ведение реестра юридических лиц,	+	+	+	+

подлежащих учету в соответствии с законодательством о банкротстве				
Предупреждение неправомерных действий при банкротстве, выявление признаков преднамеренного и фиктивного банкротства	+	+	+	+
Выявление неправомерных действий управляющих (менеджеров) любых действующих предприятий	+	+	+	-
Предъявление менеджеру должника требований об устранении нарушений законодательства о банкротстве	+	+	+	+
Направление в суд ходатайства о дисквалификации менеджера должника	+	+	+	+
3. Государственный орган по банкротству и процедуры несостоятельности				
Обращение в суд с заявлением о признании должника несостоятельным (банкротом) в случаях, предусмотренных законом	+	+	-	+
Экспертиза дел о банкротстве (несостоятельности)	+	+	+	+
Обеспечение реализации процедуры банкротства предприятия с недостаточными средствами для осуществления ликвидационных процедур (отсутствующего должника)	+	-	+	+
Защита интересов больших групп мелких кредиторов при осуществлении процедур банкротства	+	+	+	-
Обеспечение выплат задолженности по зарплате и выходным пособиям сотрудника в случае несостоятельности и нехватки конкурсной массы	-		+	-
4. Государственный орган по банкротству и специалисты по несостоятельности				
Организация системы подготовки специалистов по банкротству	+	-	-	+
Утверждение требований к лицам, осуществляющим профессиональную деятельность в сфере антикризисного управления	+	+	+	+
Организация контроля деятельности арбитражных и конкурсных управляющих	+	+	+	-
Лицензирование деятельности специалистов по банкротству в качестве арбитражных управляющих	+		+	+
Контроль соблюдения профессиональных и этических стандартов деятельности специалистов по банкротству	+	+	+	-
Разработка и контроль соблюдения шкалы и правил вознаграждения арбитражных и конкурсных управляющих	+	+	+	-

Источник: Бандурин В. В., Ларицкий В. Е. Проблемы управления несостоятельными предприятиями в условиях переходной экономики. – М.: Наука и экономика, 1999. – 164 с.

В заключении необходимо отметить, что на данный момент уполномоченные органы Российской Федерации находятся на начальном этапе развития и значительно отстают от уполномоченных органов развитых зарубежных стран. Законодательство в нашей стране отличается от законодательства стран с развитой рыночной экономикой, в сторону меньшей гибкости по отношению в банкроту и кандидату на эту роль, что подтверждают данные о банкротствах и финансовых оздоровлениях за последние год (финансовых оздоровлений

единицы). Однако это обусловлено не только неэффективной законотворческой деятельностью, но и «молодостью» существующей системы.

Западные системы банкротства сильно различаются по степени участия суда в процессе (к примеру, во Франции вмешательство суда весьма велико, что создает задержки и повышает стоимость процедур). Во многих странах часто наблюдаются трения, нестыковки и пробелы по вопросам соотношения между законом о банкротстве и законодательством по другим смежным вопросам. По мнению ряда экспертов Федеральной службы России по финансовому оздоровлению, канадская модель банкротства наиболее интересна и оптимальна для российской экономики.

Необходимо заметить низкую интеграцию уполномоченных органов Российской Федерации в законотворчество и консультирование бизнеса по вопросам банкротства.

Список использованных источников:

1. Жарковская Е.П., Бродский Б.Е., Бродский И.Б. Антикризисное управление, 2011
2. Короткова Э.М. Антикризисное управление, 2003
3. <http://www.bankrot.by>
4. <http://www.ifns.ru/info/publikacii/bankrotstvo-canada/>
5. <http://business.rin.ru/>