УДК 35.072.6:347.918:353 DOI: 10.12737/14329

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ АРБИТРАЖНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

***Акаева Н. О.*[1]**

Рассматривается трансформация функций по контролю и надзору за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих Управлением Росреестра. На примере саратовского Управления анализируются последствия законодательного регулирования контрольно-надзорных функций государственных органов в отношении саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Ключевые слова: контроль, надзор, арбитражные управляющие, саморегулируемые организации.

IMPLEMENTATION OF CONTROL (SUPERVISION) OVER THE ACTIVITIES OF ARBITRATION MANAGERS AT THE REGIONAL LEVEL

AKAEVA N. O. - Postgraduate student of the Department of Civil Law and Proceedings, Volga Management Institute, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chief Expert of the Department of Control and Supervision in self-regulatory organizations of the Federal Service for State Registration of the Saratov Region (Russian Federation, Saratov), e-mail: natalia8922@mail.ru

The transformation of the functions of control and supervision over the activity of self-regulatory organizations of arbitration managers of the Federal Service for State Registration is considered. On the example of the Saratov Department, the consequences of legislative regulation of state bodies' supervisory functions in relation to self-regulatory organizations of arbitration managers are analyzed.

*Keyword**s***: control, supervision, arbitration managers, self-regulatory organizations.

В настоящее время проблема нецелевого и нерационального использования материальных средств как государственных, так и частных предприятий выходит на первый план, актуализируясь в момент финансово-экономического кризиса в России. Последним обстоятельством обусловлено и повышенное внимание законодателя к вопросам несостоятельности (банкротства) и осуществления контроля за деятельностью при осуществлении самих процедур банкротства. В этом контексте становится безусловно актуальным рассмотрение вопросов практического применения современного законодательства для осуществления контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих.

Согласно законодательству Российской Федерации, несостоятельность (банкротство) - признанная арбитражным судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей. В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о несостоятельности (банкротстве)) устанавливает основания для признания должника

Акаева Наталия Олеговна – Поволжский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, аспирант кафедры гражданского права и процесса; главный специалист-эксперт отдела по контролю и надзору в сфере саморегулируемых организаций Управления Росреестра по Саратовской области (Российская Федерация, г. Саратов), e-mail: natalia8922@mail.ru

несостоятельным (банкротом), регулирует порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства), порядок и условия проведения процедур, применяемых в деле о банкротстве, и иные отношения, возникающие при неспособности должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов[1].

Процесс осуществления процедур банкротства представляет собой очень сложный механизм, который начинается с подачи заявления о признании должника банкротом и длится до момента ликвидации должника либо удовлетворения требований кредиторов. Решения о введении процедур банкротства в отношении должника (наблюдение, финансовое оздоровление, внешнее управление, конкурсное производство), мирового соглашения, утверждении арбитражных управляющих, а также о прекращении производства по делу выносятся арбитражным судом, рассматривающим дело о несостоятельности (банкротстве).

Ключевая роль в рамках дела о несостоятельности (банкротстве) отведена арбитражному управляющему, непосредственно осуществляющему полномочия руководителя должника, предоставленные ему в рамках той или иной процедуры банкротства положениями Закона о несостоятельности (банкротстве). Не случайно пункт 4 статьи 20.3 Закона о несостоятельности (банкротстве) предусматривает обязанность арбитражного управляющего при проведении процедур, применяемых в деле о банкротстве, действовать добросовестно и разумно в интересах должника, кредиторов и общества, ввиду того, что от действий арбитражного управляющего напрямую зависит исход дела о банкротстве и защита прав и законных интересов лиц, участвующих в деле о банкротстве, а также в арбитражном процессе по делу о банкротстве.

Широкий круг полномочий, предоставленный законодательством о банкротстве арбитражному управляющему, обусловливает то повышенное внимание, которое законодатель проявляет к вопросам его ответственности. Так, за неисполнение или ненадлежащее исполнение арбитражным управляющим своих обязанностей, он может быть привлечен к специальной ответственности в рамках дела о банкротстве, а также к гражданской, административной и уголовной ответственности[2].

Законодательством о несостоятельности (банкротстве) предусмотрены следующие виды контроля за деятельностью арбитражных управляющих: во-первых, контроль, осуществляемый арбитражными судами, и в случае признания судом неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей, возложенных на арбитражного управляющего, в качестве форм ответственности установлено отстранение арбитражного управляющего от исполнения возложенных на него обязанностей и возмещение убытков должнику, кредиторам и иным лицам. Во-вторых, осуществление контроля непосредственно саморегулируемыми организациями, членами которых являются арбитражные управляющие, и в случае установления в деятельности арбитражного управляющего несоответствия установленным требованиям законодательством о несостоятельности (банкротстве) предусмотрено применение мер дисциплинарного воздействия. В-третьих, осуществление контрольно-надзорных функций органом по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, где в случае установления в деятельности арбитражных управляющих нарушений действующего законодательства о несостоятельности (банкротстве) предусмотрена административная ответственность в рамках Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

[1] Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в ред. от 29.12.2014) // Собрание законодательства Рос Федерации. 2002. – № 43. – ст. 4190.

[2] Солодилов А.А. Некоторые вопросы ответственности арбитражного управляющего // Имущественные отношения в Российской Федерации. – № 2. – 2010.

На основании пункта 3 статьи 60 Закона о несостоятельности (банкротстве) в случае нарушения прав и законных интересов лиц, участвующих в арбитражном процессе по делу о банкротстве, они имеют право обратиться в арбитражный суд, рассматривающий дело о банкротстве должника, с жалобой на действия арбитражного управляющего. Вопросы, связанные с рассмотрением арбитражным судом таких жалоб и установлением квалификации действий арбитражного управляющего на соответствие законодательству о несостоятельности (банкротстве), относятся к числу наиболее проблемных в сложившейся судебной практике. Данный фактор обусловлен рядом причин: с одной стороны, сложностью и специфичностью законодательства о банкротстве, с другой отсутствием достаточной согласованности Закона о несостоятельности (банкротстве) с другими нормативно-правовыми актами, что приводит к противоречивым ситуациям. В случае признания судом неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей, возложенных на арбитражного управляющего,, при ведении им процедуры банкротства, статья 20.4 Закона о несостоятельности (банкротстве) в качестве форм ответственности устанавливает отстранение арбитражного управляющего от исполнения возложенных на него обязанностей и возмещение убытков должнику, кредиторам и иным лицам, которые причинены в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения арбитражным управляющим возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве и факт причинения которых установлен вступившим в законную силу решением суда.

С учетом того, что ведение процедуры банкротства осуществляется непосредственно под контролем суда, судом выносится решение о введении той или иной процедуры банкротства, утверждение арбитражного управляющего, проверяется законность оснований включения требований кредиторов в реестр требований кредиторов, рассматриваются вопросы оспаривания сделок должника, утверждения предложения о продаже имущества должника, а также представленные арбитражными управляющими отчеты о своей деятельности и многие другие вопросы, осуществляемые по контролем суда. Именно суд наиболее полно и всесторонне обладает всей имеющейся информацией относительно исполнения арбитражным управляющим обязанностей при ведении процедуры банкротства должника.

Контроль со стороны саморегулируемой организации арбитражных управляющих за профессиональной деятельностью членов саморегулируемой организации в части соблюдения ими требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности установлен пунктом 2 статьи 22 Закона о несостоятельности (банкротстве)[1]. Так, для обеспечения реализации данной обязанности в саморегулируемых организациях арбитражных управляющих сформированы органы по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия, которые рассматривает дела о нарушении членами саморегулируемой организации требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности и о применении мер дисциплинарного воздействия к арбитражным управляющим.

По результатам рассмотрения таких дел органом принимается решение о применении таких мер дисциплинарного воздействия, как: вынесение предписания, обязывающего члена саморегулируемой организации устранить выявленные нарушения и устанавливающего сроки их устранения; вынесение члену саморегулируемой организации предупреждения с оповещением об этом публично; наложение на члена саморегулируемой организации штрафа в размере,

[1] Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в ред. от 29.12.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. –2002. – № 43. – ст. 4190.

установленном внутренними документами саморегулируемой организации; рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации, подлежащая рассмотрению и утверждению коллегиальным органом управления; иные установленные внутренними документами саморегулируемой организации меры.

Вместе с тем существует определенный скептицизм в отношении объективности оценки действий своих членов саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих. Так, процент выявленных дисциплинарными комитетами саморегулируемых организаций нарушений в действиях арбитражных управляющих, находящихся в их составе, является существенно низким по сравнению с количеством актов проверок деятельности своих членов, по результатам которых нарушений дисциплинарными комитетами не выявлялось. Кроме того, меры дисциплинарной ответственности, применяемые саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих к своим членам, остаются неэффективными[1].

Таким образом, в сложившейся ситуации, особо важную роль представляет собой осуществление контрольно-надзорных функций органом по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. На основании Закона о несостоятельности (банкротстве) и КоАП РФ орган по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих наделен компетенцией по возбуждению дел об административных правонарушениях в отношении арбитражных управляющих и составлению протоколов об административных правонарушениях.

Данные полномочия возложены на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, которая осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, расположенные на территории субъектов Российской Федерации. На территории Саратовской области данные полномочия осуществляет Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Саратовской области (далее – Управление Росреестра по Саратовской области). Основной нормой КоАП РФ, на основании которой Управлением осуществляется составление протоколов об административных правонарушениях и привлечение арбитражных управляющих к административной ответственности, является ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ «неисполнение арбитражным управляющим обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве), если такое действие (бездействие) не содержит уголовно наказуемого деяния».[2]

Федеральным Законом от 28.06.2013 N 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» вступившим в законную силу 30.06.2013, в ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ были внесены изменения. В связи с чем, при привлечении арбитражных управляющих к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ был существенно увеличен размер административного штрафа, предусмотренного санкцией данной статьи, от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Федеральным законом от 23.07.2013 № 202-ФЗ «О внесении изменений в статью 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения информационной открытости саморегулируемых организаций» вступившим в законную силу 03.08.2013 были внесены изменения в ст. 28.1 КоАП РФ, согласно которым к поводам, на основании которых могут быть возбуждены дела об административных правонарушениях были добавлены:

[1] Игтисамова Л.З., Смирнова Г.Р. Несостоятельность (банкротство): проблемы саморегулирования деятельности арбитражных управляющих // Имущественные отношения в Российской Федерации. – № 7. – 2009.

[2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 30.03.2015) // Собр. законодательства Рос Федерации. –2002. –№ 1. –ст. 1

во-первых, сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ);

во-вторых, заявления лиц, участвующих в деле о банкротстве, и лиц, участвующих в арбитражном процессе по делу о банкротстве, органов управления должника – юридического лица, саморегулируемой организации арбитражных управляющих, содержащие достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (п.п. 1.1 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ)[1].

В данном случае расширение поводов к возбуждению дел об административных правонарушениях в сфере несостоятельности (банкротстве) свидетельствует о возрастании уровня административного контроля за деятельностью арбитражных управляющих и усилении ответственности за совершение правонарушений при проведении процедур банкротства, тем самым на законодательном уровне подчеркнута общественная опасность совершаемых в данной сфере правонарушений[2].

Однако в силу увеличения поводов к возбуждению дела об административном правонарушении по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ на основании сообщений и заявлений физических и юридических лиц, направленных на защиту прав данной категории лиц, образовалась и обратная сторона внесенных в нормативно-правовые акты изменений, начало увеличиваться число злоупотребляющих своими правами. Так, КоАП РФ предусматривает, что дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях при наличии одного из поводов, предусмотренных КоАП РФ, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Однако ввиду отсутствия конкретизации выражения «достаточные данные» заявления лиц, обращающихся в Управление Росреестра по Саратовской области относительно действий арбитражных управляющих, зачастую являются безосновательны и голословны.

По результатам рассмотрения таких заявлений в Управлении Росреестра по Саратовской области возрастает число определений об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях по причине отсутствия сведений, указывающих на наличие события административного правонарушения, а также доказательств, подтверждающих неисполнение арбитражным управляющим обязанности, предусмотренной законодательством о несостоятельности (банкротстве). Также по результатам административных дел, возбужденных на основании доводов, содержащихся в поступивших обращениях, возрастает число вынесенных постановлений о прекращении производства по делу об административном правонарушении, ввиду неподтверждения сведений, имеющихся в поступивших обращениях, либо отсутствия состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ.

Негатив сложившейся ситуации в том, что «недобросовестным» заявителям предоставляется возможность обращаться в административный орган с заявлением о привлечении арбитражных управляющих к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ, то есть в данном случае возможность обращения таких лиц с заявлениями в административный орган представляется инструментом в решении личных вопросов. На практике данная ситуация выглядит

[1] Федеральный Закон от 23 июля 2013 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в статью 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения информационной открытости саморегулируемых организаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. –2013. –№ 30 (Часть I) – Ст. 4035.

[2] Черный Н.В., Романов Н.В. Привлечение арбитражных управляющих к административной ответственности // Арбитражный управляющий. – № 6. – 2014.

таким образом, что после подачи заявления в Управление Росреестра заявитель по прошествии некоторого времени обращается с ходатайством об отказе от ранее заявленного обращения. В таких случаях заявителям разъясняется, что отказ от ранее заявленных обращений не является основанием для прекращения рассмотрения Управлением Росреестра по Саратовской области ранее направленного заявления, кроме того, в случаях, если должностными лицами Управления уже было возбуждено дело об административном правонарушении по основаниям, изложенным в обращении, заявителю разъясняется, что в соответствии с ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ отказ от ранее заявленного обращения не является основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении.

Решением указанной проблемы, на наш взгляд, могли бы стать упорядочение и уточнение поводов, необходимых для возбуждения дел об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ, конкретизация понятия «достаточные данные», указывающего на наличие события административного правонарушения, предусмотренного ст. 28.1 КоАП РФ, а также введение других «заградительных» мер на пути бесконтрольного заявительства, зачастую используемого в качестве недобросовестной конкурентной борьбы между арбитражными управляющими, и решением других личных интересов заявителей.

Библиография/References

1. Игтисамова Л.З., Смирнова Г.Р. Несостоятельность (банкротство): проблемы саморегулирования деятельности арбитражных управляющих // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2009.– № 7.– С.33-37.

2. Солодилов А.А. Некоторые вопросы ответственности арбитражного управляющего // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2010. - № 2. - С.97-102

3. Черный Н.В., Романов Н.В. Привлечение арбитражных управляющих к административной ответственности // Арбитражный управляющий – 2014– № 6. – С.86-95

1.Igtisamova, L.Z., Smirnova, G.R. (2009) Nesostoiatel'nost' (bankrotstvo): problemy samoregulirovaniia deiatel'nosti arbitrazhnykh upravliaiushchikh [(Bankruptcy): the problem of self-regulation of activity of arbitration managers] // Imushchestvennye otnosheniia v Rossiiskoi Federatsii [Property relations in the Russian Federation] – № 7. – P.33–37 (In Russ.)

2.Solodilov, A.A. (2009) Nekotorye voprosy otvetstvennosti arbitrazhnogo upravliaiushchego [Some questions of liability arbitration manager] // Imushchestvennye otnosheniia v Rossiiskoi Federatsii [Property relations in the Russian Federation] - № 2. – P.97–102 (In Russ.)

3.Chernyi, N.V., Romanov, N.V. (2014) Privlechenie arbitrazhnykh upravliaiushchikh k administrativnoi otvetstvennosti [Involvement of arbitration managers to administrative responsibility] // Arbitrazhnyi upravliaiushchii [Bankruptcy manager] – № 6. – P.86–95 (In Russ.)