

Е.Г. Дорохина

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ БАНКРОТСТВА

Эффективность государственного управления в сфере банкротства проявляется через достигнутые социально-экономические результаты объектом управления, выражающиеся в количественных и качественных показателях. Основным количественный показатель результативности процедур банкротства выражен в процентном соотношении требований кредиторов, получивших удовлетворение за счет имущества должника, к общему количеству требований, подлежащих удовлетворению к началу расчетов с кредиторами.

Указанный показатель достигает своего максимального значения при восстановлении платежеспособности в реабилитационных процедурах банкротства, поскольку в этом случае требования кредиторов удовлетворяются в полном объеме. Ниже максимума данный показатель имеет значение в случае заключения мирового соглашения, так как сумма требований кредиторов снижается за счет скидок с долга, рассрочек и отсрочек платежа. В процедуре конкурсного производства погашение требований кредиторов в полном объеме, как правило, не производится, требования подлежат удовлетворению на принципах соразмерности, очередности и пропорциональности.

Таким образом, интересы кредиторов в наибольшей степени получают свое удовлетворение в реабилитационных процедурах. Восстановление платежеспособности должника влияет и на качественные показатели, выражающиеся:

- на микроуровне — в стабилизации финансового положения конкретного должника (сохранении его бизнеса, занятости трудового коллектива, непрерывности связей с контрагентами пр.);
- на макроуровне — в устойчивости имущественного оборота и положительной динамике социально-экономического развития общества.

Между тем статистика рассмотрения арбитражными судами дел о банкротстве¹ показывает низкий процент дел, прекращенных в связи с погашением задолженности в процедуре финансового оздоровления (в 2011 г. количество таких дел составляло 7,4% от общего числа дел, по которым вводилась процедура финансового оздоровления), а также дел, прекращенных в связи с восстановлением платежеспособности в процедуре внешнего управления (в 2011 г. количество таких дел составляло 1,3% от общего числа дел, по которым вводилась процедура внешнего управления). В общем масштабе количество дел, прекращенных в связи выходом должника из кризиса, ничтожно мало. В 2011 г. лишь 7 дел прекращено в связи с погашением задолженности в процедуре финансового оздоровления и 13 дел прекращено в связи с восстановлением платежеспособности должника в процедуре внешнего управления. Такие цифры свидетельствуют о крайне низкой эффективности реабилитационных процедур банкротства.

На наш взгляд, причины неэффективности применения реабилитационных процедур банкротства кроются не только в финансовой неспособности большей части должников восстановить неплатежеспособность (процедура внешнего управления в 2011 г. вводилась в 986 случаях, что свидетельствует о наличии потенциальной возможности реабилитации должников, установленной данными анализа их финансового состояния).

Одной из причин такого положения является низкая эффективность правового обеспечения управления в системе банкротства, тогда как право призвано быть «соучастником» управления и могучим рыча-

¹ См.: Справка ВАС РФ о рассмотрении арбитражными судами РФ дел о несостоятельности (банкротстве) в 2008-2011 гг. // Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. www.arbitr.ru

гом, средством регулирования важнейших отношений и сфер, отраслей управления².

Модель национальной экономики формирует потребность в той или иной направленности правового регулирования банкротства. В.В. Степанов выделяет три варианта систем регулирования несостоятельности. Первый (концепция Манфреда Бальца) заключается в создании механизмов эффективного распределения максимизированных активов должника. Для второго характерно эффективное распределение активов и защита кредитного обращения (английская система). Третий вариант (американская, французская, российская системы) предполагает эффективное распределение имущества должника и выполнение макроэкономических функций³.

Соответственно этим вариантам в юридической литературе принято выделять продолжниковую, прокредиторскую и нейтральную модели построения конкурсного законодательства.

Первая модель в качестве приоритета предполагает реабилитацию должника, включение должника в процесс управления банкротством и определенное ограничение прав кредиторов. Вторая, напротив, предусматривает некоторое «ущемление» прав должника, его немедленное отстранение от управления, приоритет интересов кредиторов. Третья модель представляет собой компромисс между интересами должника и кредиторов за счет выработки оптимального механизма управления в системе банкротства, позволяющего на структурно-функциональном уровне сбалансировать применение субъектами установленного законом набора правовых средств. Такая модель представляется наиболее разумной и именно к построению такой модели стремится российский законодатель, совершенствуя законодательство о банкротстве.

Обратная связь между процессом банкротства и системой экономических отношений в обществе позволяет определить, какое влияние банкротство оказывает на макроэкономические показатели. С одной стороны банкротство отдельных организаций приводит к оздоровлению экономики, поскольку:

1. Нишу неэффективного хозяйственного субъекта занимает конкурент, обладающий рядом преимуществ, которые позволили ему остаться состоятельным в условиях, когда предприятие-балласт оказалось банкротом;

2. Процесс банкротства позволяет осуществить дополнительный вывод на рынок денежных и имущественных активов предприятия-должника, что позволяет кредиторам получить свою кредитную массу хотя бы частично и расширить собственную финансово-хозяйственную деятельность;
3. Государство, как кредитор должника, пополняет бюджеты различных уровней за счет получения части конкурсной массы;
4. Актуализируется проведение реорганизации организации-должника, его финансовой реструктуризации, повышение качества управления, смена «неэффективных» собственников⁴.

Кроме того, институт банкротства выполняет ориентирующую функцию для всех структур экономики, поскольку «лишь относительно небольшое количество должников и предприятий становятся несостоятельными, однако все участники рынка должны соизмерять свои экономические действия с нормами института несостоятельности» (Манфред Бальц)⁵.

С другой стороны процесс банкротства не позволяет избежать целого спектра сопутствующих проблем: распада трудового коллектива как единой социальной общности работников, безработицы, увеличения вероятности социальных конфликтов.

В целях преодоления негативных тенденций государство вырабатывает антикризисную политику, позволяющую обеспечить баланс частных и публичных интересов.

В экономической литературе выделяются типы государственной антикризисной политики: пассивная защитная, пассивная наступательная, активная защитная, активная наступательная⁶. При проведении пассивной защитной антикризисной политики государство ограничивается осуществлением контроля за применением законодательства и противодействием возникновению «ложных» банкротств и использованию института банкротства в корыстных целях. Наступательная пассивная антикризисная политика дополнительно предполагает содействие росту эконо-

² См.: Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. – М., 2007. – С. 9.

³ См.: Степанов В.В. Несостоятельность (банкротство) в России, Франции, Англии, Германии. – М., 1999. – С. 24.

⁴ См.: Попов Д.В. Государственное регулирование процессов банкротства в национальной экономике: Дис... канд. эконом. наук. – М., 2003. – С. 42; Белобрагина Н.Б. Банкротство как институт рыночной экономики: Дис. ... канд. эконом. наук. – М., 2004. – С. 32.

⁵ Цит. по: Трушников С.С. Возбуждение производства по делам о несостоятельности в Федеративной Республике Германии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2003. – С. 16.

⁶ См.: Чонаева Г.В. Регулирование процедур банкротства предприятий как элемент антикризисной политики государства: Дис. ... канд. эконом. наук. – М., 2004. – С. 121.

мической активности и предоставление возможности реабилитации, но не ставит целью воздействовать на конкретные отношения (США). Активная защитная антикризисная политика направлена на осуществление конкретных мероприятий, позволяющих сгладить социальные последствия применения процедур банкротства, а также на осуществление протекционистской защиты отечественного производителя. Активная наступательная антикризисная политика осуществляется посредством значительного влияния государства на решения экономических субъектов (Япония, Германия).

Для Российской Федерации предлагается использовать активную наступательную модель антикризисной политики, позволяющую создать условия для сокращения убыточных предприятий и роста производства в экономике в целом. В связи с этим государству отводится значительная роль в регулировании процессов несостоятельности.

Российский законодатель в последнее десятилетие последовательно расширял спектр мер и способов восстановления платежеспособности должника, как за счет собственных ресурсов должника и третьих лиц, так и государства. Среди правовых средств управляющего воздействия, направленных на цели реабилитации должника, необходимо выделить меры по восстановлению платежеспособности, применяемые органами исполнительной власти в отношении отдельных социально- и экономически значимых категорий должников. Указанные меры предполагают контроль за финансовым состоянием указанных организаций и оперативное реагирование в случае наличия признаков несостоятельности.

Между тем неравномерность охвата государственным управлением отдельных сфер экономики позволяет критически оценить попытки законодателя обеспечить публичный интерес в делах о банкротстве. В зоне особого внимания государства находятся стратегические, финансовые и кредитные организации. В то время как в отношении не менее значимых в социальном и экономическом плане градообразующих организаций, субъектов естественных монополий, организаций — застройщиков государственное управление сводится лишь к процессуальному участию органов исполнительной власти в деле о банкротстве.

Например, в качестве мер по предупреждению банкротства стратегических организаций (предприятий) Закон о банкротстве⁷ предусматривает действия Правительства РФ, связанные с реорганиза-

цией должника, погашением и реструктуризацией его задолженности⁸.

В отношении финансовых организаций (страховых организаций, профессиональных участников рынка ценных бумаг, негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов) предусмотрены не только предупредительные, но и пресекающие меры, применяемые федеральными органами исполнительной власти — контрольными органами. Среди них: изменение структуры активов и пассивов финансовой организации, введение временной администрации и отстранение органов управления от исполнения обязанностей, реорганизация финансовой организации и т.д.

Аналогичный круг мер по предупреждению банкротства кредитных организаций предусмотрен Законом о банкротстве кредитных организаций, Федеральным законом от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ.

Такие меры осуществляются как самим должником, так и Банком России и Агентством по страхованию вкладов. Важен и тот факт, что Банк России⁹ не только контролирует сам процесс финансового оздоровления кредитной организации, но и инициирует этот процесс на основе собственного мониторинга платежеспособного состояния кредитных организаций.

Представляется необходимым унифицировать подход к осуществлению мер по предупреждению банкротства всех социально- и экономически значимых категорий должников и предусмотреть в отношении градообразующих организаций, субъектов естественных монополий и организаций — застройщиков круг мер по предупреждению банкротства, аналогичный установленному законом в отношении стратегических организаций. Это касается, например, мер, связанных с мониторингом финансового состояния должника, его реорганизации, реструктуризации задолженности и пр.

⁸ См. также: Постановление Правительства РФ от 22 мая 2006 г. № 301 «О реализации мер по предупреждению банкротства стратегических предприятий и организаций, а также организаций оборонно-промышленного комплекса» // СЗ РФ. — 2006. — № 22. — Ст. 2333; Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2005 г. № 792 «Об организации проведения учета и анализа финансового состояния стратегических предприятий и организаций и их платежеспособности» // СЗ РФ. — 2005. — № 52 (ч. 3). — Ст. 5754.

⁹ Банк России осуществляет свои функции независимо от других государственных органов, занимая особое место в государственном устройстве.

⁷ СЗ РФ. — 2002. — № 43. — Ст. 4190.

Следует отметить, что вне сферы государственного управления остаются и «обычные» должники, постоянный мониторинг их финансового состояния в настоящее время не проводится. В связи с этим предлагается расширить сферу деятельности Правительства РФ и возложить на него координацию органов исполнительной власти, в том числе региональных, по вопросам мониторинга неплатежеспособности всех организаций с целью оперативного принятия мер по предупреждению банкротства (изменение п. 1 ст. 29 Закона о банкротстве).

Оценивая эффективность государственного управления в соответствии с критерием оптимальности организационной и функциональной структуры управления, следует отметить необоснованность возложения на Росреестр функций органа по контролю (надзору)¹⁰. Предметом деятельности органа по контролю (надзору) является соблюдение саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих (СРО) требований законодательства и иных нормативных актов, ведение единого реестра СРО и сводного государственного реестра арбитражных управляющих, вопросы исключения СРО из единого государственного реестра, возбуждения дел об административных правонарушениях в отношении арбитражного управляющего и должностных лиц СРО.

Концепция реформирования системы федеральных органов исполнительной власти предполагала разделение исполняемых ими нормотворческих, контрольно-надзорных и организационно-хозяйственных функций по различным органам исполнительной власти.

Первая группа функций возложена на федеральные министерства, вторая группа — на федеральные службы, третья группа — на федеральные агентства.

Минэкономразвития РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления (регулирующим органом в соответствии с Законом банкротстве).

Поскольку Минэкономразвития РФ не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности функции по контролю (надзору), правоприменитель-

ные функции были возложены Правительством РФ на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), находящуюся в ведении Минэкономразвития РФ.

Вместе с тем согласно Указу Президента РФ от 25 декабря 2008 г. в сферу деятельности Росреестра входит организация единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных РФ.

Как видим круг функций, очерченный Президентом РФ, не включает осуществление контрольно-надзорных функций в сфере банкротства, поскольку основной вид деятельности Росреестра никак «не сопрягается» с деятельностью в области несостоятельности.

По всей вероятности такое положение дел вызвано отсутствием в структуре Минэкономразвития РФ подходящей федеральной службы, а также тем фактом, что Росреестр частично является правопреемником Федеральной регистрационной службы, ранее осуществлявшей контроль (надзор) в сфере банкротства.

Представляется, что функции контроля (надзора) в области банкротства несвойственны Росреестру в силу несоответствия основного предназначения указанной службы (ведение регистрационной деятельности с объектами недвижимости) целям и задачам органа по контролю (надзору), установленным Законом о банкротстве.

В связи с изложенным предлагается вновь вернуться к созданию Федеральной службы по финансовому оздоровлению и банкротству.

В заключение хотелось бы отметить, что требования к проведению государственной политики в сфере финансового оздоровления и банкротства, изложенные в ст. 29 Закона о банкротстве, носят декларативный характер и требуют конкретизации. Для этого, на наш взгляд, необходимо законодательно закрепить цель правового регулирования института банкротства, которую можно сформулировать как установление правил, позволяющих обеспечить максимальное удовлетворение требований кредиторов несостоятельного должника на принципах очередности и пропорциональности с учетом интересов общества в стабильности имущественного оборота.

¹⁰ В соответствии со ст. 2 Закона о банкротстве органом по контролю (надзору) является федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ на осуществление функций по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Библиографический список:

1. Абрамова А.А. Эффективность механизма правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. — Красноярск, 2006.
2. Административное право: Учебник. — 2-е изд, перераб. / Под ред. Л.Л. Попова. — М.: Юристъ, 2005.
3. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность: Учеб. пособие. — М.: Академический проект Культура, 2006.
4. Белобрагина Н.Б. Банкротство как институт рыночной экономики: Дис. ... канд. эконом. наук. — М., 2003.
5. Жинкин С.А. Некоторые методологические аспекты исследования эффективности норм права // Юридический мир. — 2007. — № 4.
6. Попов Д.В. Государственное регулирование процессов банкротства в национальной экономике: Дис. ... канд. эконом. наук. — М., 2003.
7. Степанов В.В. Несостоятельность (банкротство) в России, Франции, Англии, Германии. — М.: Статут, 1999.
8. Ткачев В.Н. Теоретические и практические проблемы правового регулирования несостоятельности (банкротства) особых категорий субъектов конкурсного права: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2008.
9. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. — М.: Формула права, 2007.
10. Трушников С.С. Возбуждение производства по делам о несостоятельности в Федеративной Республике Германии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2003.
11. Чонаева Г.В. Регулирование процедур банкротства как элемент антикризисной политики государства: Дис. ... канд. эконом. наук. — М., 2004.
12. Эрперт М.Б. Государственное регулирование процесса реструктуризации предприятий в условиях процедуры банкротства: Дис. ... канд. эконом. наук. — СПб., 2002.

References (transliteration):

1. Abramova A.A. Effektivnost' mekhanizma pravovogo regulirovaniya: Dis. ... kand. yurid. nauk. — Krasnoyarsk, 2006.
2. Administrativnoe pravo: Uchebnik. — 2-e izd, pererab. / Pod red. L.L. Popova. — M.: Yurist', 2005.
3. Atamanchuk G.V. Upravlenie: sushchnost', tsennost', effektivnost': Ucheb. posobie. — M.: Akademicheskiiy proekt Kul'tura, 2006.
4. Belobragina N.B. Bankrotstvo kak institut rynochnoy ekonomiki: Dis. ... kand. ekonom. nauk. — M., 2003.
5. Zhinkin S.A. Nekotorye metodologicheskie aspekty issledovaniya effektivnosti norm prava // Yuridicheskiy mir. — 2007. — № 4.
6. Popov D.V. Gosudarstvennoe regulirovanie protsessov bankrotstva v natsional'noy ekonomike: Dis. ... kand. ekonom. nauk. — M., 2003.
7. Stepanov V.V. Nesostoyatel'nost' (bankrotstvo) v Rossii, Frantsii, Anglii, Germanii. — M.: Statut, 1999.
8. Tkachev V.N. Teoreticheskie i prakticheskie problemy pravovogo regulirovaniya nesostoyatel'nosti (bankrotstva) osobykh kategoriy sub'ektov konkursnogo prava: Dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2008.
9. Tikhomirov Yu.A. Upravlenie na osnove prava. — M.: Formula prava, 2007.
10. Trushnikov S.S. Vozbuzhdenie proizvodstva po delam o nesostoyatel'nosti v Federativnoy Respublike Germanii: Avtoref. Dis. ... kand. yurid. nauk. — Ekaterinburg, 2003.
11. Chonaeva G.V. Regulirovanie protsedur bankrotstva kak element antikrizisnoy politiki gosudarstva: Dis. ... kand. ekonom. nauk. — M., 2004.
12. Erpert M.B. Gosudarstvennoe regulirovanie protsessa restrukturizatsii predpriyatiy v usloviyakh protsedury bankrotstva: Dis. ... kand. ekonom. nauk. — SPb., 2002.