

# ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ФИНАНСОВОМ ОЗДОРОВЛЕНИИ И БАНКРОТСТВЕ

## КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ)

Действующий Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» регулирует взаимоотношения кредиторов и должников с марта 1998 года. За время действия данного закона наработана судебная практика его применения и выявлены плюсы и минусы. Однако определенные несовершенства требуют внесения в него изменений и дополнений, некоторые носят концептуальный характер.

Впервые введенный в данном законе институт наблюдения недостаточно глубоко проработан в процессуальном плане, несовершенство закона в данной части создает проблемы как для кредиторов и должников, так и для арбитражных управляющих.

Применяемые в качестве признака несостоятельности неисполнение должником обязанностей по уплате обязательных платежей и неудовлетворение требований кредиторов по денежным обязательствам в течение трех месяцев и с минимальной установленной суммой адекватно отражают требования к платежеспособности предприятий.

В основном концепция действующего законодательства носит характер умеренно прокредиторский. Такое концептуальное построение закона существенно ограничивает права собственников (акционеров, учредителей) в управлении предприятием, в отношении которого возбуждена процедура банкротства, что приводит к коллизии с другими законами.

Следствием неурегулированности некоторых процессуальных аспектов при применении действующего законодательства о несостоятельности (банкротстве) явилась подача ряда заявлений в Конституционный суд Российской Федерации о признании несоответствующими Конституции Российской Федерации некоторых статей Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», в частности, статей 55, 56, 106 и др.

Структурное построение Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» определяет 4 вида процедур: наблюдение, внешнее управление, конкурсное производство, мировое соглашение. Все они в той или иной мере соответствуют современным экономическим условиям, однако все они нуждаются в существенной доработке. Особенно необходимо внести изменения и дополнения в статьи, регулирующие стадии наблюдения и внешнего управления.

Практически завершившаяся приватизация в основных отраслях народного хозяйства эволюционно привела к дальнейшему этапу развития экономики страны в рамках становления рыночных отношений – перераспределению собственности, ужесточению конкуренции. Одним из механизмов перераспределения собственности является применение процедуры банкротства, что в сложившейся ситуации взаимных неплатежей и финансовой нестабильности применимо практически ко всем крупным производственным предприятиям. Статистические данные о количестве дел, возбужденных арбитражными судами о несостоятельности (банкротстве), указывают на стабильную тенденцию к росту количества таких дел. В 1998 году было подано 12 781 заявления о признании должника банкротом, в 1999 году – 15 583, по данным 2000 года, было подано 24 874 заявления, т.е. практически вдвое больше. Если на начальном этапе применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в основном возбуждались дела в отношении предприятий мелкого и среднего бизнеса, то в последние годы начались процедуры банкротства в отношении крупных, социально значимых и градообразующих предприятий (в том числе и в отношении предприятий ВПК), что создает социальную напряженность в ряде крупных промышленно развитых регионов и ставит под угрозу национальную безопасность государства. Яркими примерами применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в целях перераспределения собственности являются ситуации с банкротством ОАО «Качканарский горно-обогатительный комби-

нат «Ванадий», ОАО «Томский нефтехимический комбинат», АО «Новосибирский электродный завод», АО «Ленинградский металлический завод» и др.

Предусмотренные в действующем Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» особенности банкротства предприятий некоторых отраслей народного хозяйства учитывают особенности хозяйственной деятельности данных предприятий, однако в отношении некоторых отраслей фактически замораживают применение данного закона (например, в отношении предприятий ТЭК).

В целом закон показал свою жизнеспособность, однако необходимость его переработки назрела эволюционно.

### ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ)

Реформирование действующего законодательства о несостоятельности (банкротстве) целесообразно проводить по двум основным аспектам:

- (а) изменение некоторых концептуальных норм;
- (б) изменение и уточнение процессуальных

норм при применении данного закона.

При условии в целом прокредиторской направленности законодательства необходимо более подробно и полно разработать меры по предупреждению банкротства, т.е. меры по финансовому оздоровлению предприятий.

Предлагаемая некоторыми разработчиками изменений существующего законодательства о несостоятельности (банкротстве) процедура досудебной санации без участия арбитражного суда создает почву для бюрократизации и зарегулированности процесса оздоровления экономики предприятия со стороны одного ведомства. Представляется более целесообразным разработать меры по финансовому оздоровлению предприятий, реализуемые с участием как собственников (акционеров, учредителей) предприятия, так и кредиторов под контролем арбитражного суда. При этом данная процедура должна отвечать в некоторой мере требованиям, предъявляемым к мировому соглашению, в то же время предоставлять кредиторам более действенный механизм контроля над данной процедурой. Представляется целесообразным ввести новую процедуру в рамках процедуры банкротства – судебную санацию. При осуществлении процедуры судебной санации предприятия назначается «санирующий арбитражный управляющий», осуществляющий функции по надзору за процедурой судебной санации без права вмешательства в оперативную финансово-хозяйственную деятельность предприятия, но регулярно информирующий суд и кредиторов о ходе процедуры судебной санации. Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству может выступать в данном процессе как кредитор от лица государства, а также как контролирующий орган за деятельностью арбитражного управляющего.

При разработке изменений в закон норм процессуального характера необходимо учесть указание Конституционного суда Российской Федерации о равенстве всех сторон процесса на всех стадиях судебного разбирательства. Отсутствие в нормах действующего закона права на обжалование некоторых судебных актов нарушает конституционные права сторон. В то же время существующий порядок возбуждения дела о банкротстве и введения процедуры наблюдения значительно ограничивает права собственников в управлении своим имуществом, т.е. нарушаются его конституционные права. Данная норма вступает в конфликт с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона «Об акционерных обществах» и Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью». Как уже отмечалось, необходимо создать более гибкий механизм взаимодействия норм разных законодательных актов.

### ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ, ТРЕБУЮЩИЕ ВНЕСЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ)

#### НОРМЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ БАНКРОТСТВА

Данные нормы должны регулировать взаимоотношения собственника и кредитора в процедурах досудебной санации предприятия. В действующем Федеральном законе данные нормы носят декларативный характер и практически не применяются. Возможно, назрела необходимость разработать нормы, по которым проводится санация предприятия по инициативе собственника. Установившаяся практика реструктуризации кредиторской задолженности с одним, двумя или несколькими кредиторами, пусть даже суммарная кредиторская задолженность составляет основную часть долгов предприятия, не предохраняет предприятие от угрозы возбуждения процедуры банкротства при наличии других кредиторов, не подписавших соглашение о реструктуризации. Подача заявления о признании должника банкротом кем-либо из миноритарных кредиторов фактически перечеркивает все попытки кредитора в проведении санации. На наш взгляд, представляется целесообразным предоставление собственнику возможности вывода своего предприятия из кризиса. Для этого нужно законодательно разработать порядок реструктуризации задолженности кредитора с предоставлением в судебном порядке моратория на срок не менее шести месяцев и не более полутора лет. Данная санация должна проводиться под управлением собственника и менеджмента предприятия при условии осуществления контроля за данной процедурой кредиторами и судом для предотвращения необоснованного вывода активов должника. Предполагается, что функции по осуществлению непосредственного контроля будут возложены на «санирующего управляющего». Успешно проведенная санация позволит должнику рассчитаться с кредиторами по своим обяза-



тельствам, а при неэффективности данного этапа у кредиторов будет гарантия сохранения активов в преддверии введения других процедур банкротства (внешнего управления, конкурсного производства).

#### НАЧАЛО ПРОЦЕДУРЫ БАНКРОТСТВА

Если должник не исполняет свои денежные обязательства перед кредитором в течение определенного срока, у кредитора должно быть право на подачу заявления в суд о признании должника банкротом. Признаки банкротства определены действующим законодательством и принципиальных изменений не требуют, за исключением возможности увеличения размера задолженности.

На стадии принятия заявления и возбуждения процедуры банкротства необходимо предусмотреть несколько иной порядок введения наблюдения и назначения временного управляющего. Ныне действующий порядок предусматривает введение наблюдения при вынесении определения о возбуждении дела о несостоятельности (банкротстве). Прекращение процедуры банкротства, в соответствии с действующим Федеральным законом, возможно в определенных ограниченных случаях. Такой порядок создает возможность для злоупотребления правом кредитором, который впоследствии может быть не включен в реестр кредиторов, а бремя определения судьбы должника будет возложено на других кредиторов, которые не возбуждали процедуру банкротства. При введении наблюдения существенно ограничиваются права собственников предприятия и его руководящих органов. Для предотвращения злоупотребления правом со стороны кредитора целесообразно было бы, возбудив дело о банкротстве, при принятии заявления процедуру наблюдения и все вытекающие из этого ограничения в отношении предприятия вводить в специальном судебном заседании. В данное судебное заседание должны быть приглашены кредитор, должник, представители государства. После проверки обоснованности поданного заявления вводится наблюдение и применяются ограничительные меры, предусмотренные действующим Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)».

Необходимо более детально прописать в законе порядок созыва первого собрания кредиторов, порядок формирования реестра кредиторов. Представляется необходимым предусмотреть какой-либо порядок уведомления кредиторов, имеющих на руках предъявительские (облигация на предъявителя) или ордерные (векселя) обезличенные ценные бумаги.

Законодательно необходимо предусмотреть процессуальное право на обжалование определений о введении наблюдения и назначении и отстранении временного управляющего. Также необходимо предусмотреть право на обжалование определений, устанавливающих размер требований кредиторов, а также в отказе в установлении данных требований.

Должна быть предусмотрена большая ответственность руководителя, должника и кредитора за недобросовестные действия, в частности, формирова-

ние искусственной кредиторской задолженности. Результатом окончания процедуры наблюдения должен быть отчет временного управляющего, составной частью которого являлись бы анализ финансового состояния должника и предложения временного управляющего по дальнейшей процедуре банкротства: возможность заключения мирового соглашения, внешнее управление или конкурсное производство.

#### МИРОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ

Действующая конструкция законодательства о несостоятельности (банкротстве), предусматривающая порядок и условия заключения мирового соглашения, принципиальных изменений не требует. В то же время необходимо предусмотреть в законе более активное участие государства при обсуждении вопроса о заключении мирового соглашения, а также ввести ограничения на право возбуждения процедуры банкротства от имени государства в период действия мирового соглашения. Возможно, следует рассмотреть права миноритарных кредиторов, голосовавших против утверждения мирового соглашения.

Кроме того, считаем целесообразным законодательно исключить возможность возбуждения процедуры банкротства кредиторами четвертой очереди в течение всего срока, на который условиями мирового соглашения предоставляется отсрочка по погашению требований кредиторов.

#### ВНЕШНЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

Концепция внешнего управления нуждается в определенной доработке в части предоставления прав собственнику в принятии некоторых решений в отношении предприятия, в частности, возможности проведения дополнительной эмиссии для пополнения оборотных средств предприятия или конвертации кредиторской задолженности в акции в целях последующего заключения мирового соглашения. Кроме того, необходимо предоставить определенные права собственнику для делегирования своих представителей в состав комитета кредиторов в целях более эффективного контроля со стороны собственника за активами предприятия.

В действующем законе не урегулирован вопрос кредиторской задолженности, возникшей в ходе внешнего управления (при возникновении права требования по векселям, платежи по которым наступают в период внешнего управления).

#### КОНКУРСНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Проблема с правовым положением текущих кредиторов присутствует также и при конкурсном производстве. Существует правовая неопределенность с уплатой обязательных платежей, возникших после открытия конкурсного производства. Необходимо более детально предусмотреть порядок исключения должника из всевозможных государственных реестров, а также более четкий порядок содержания отчетности конкурсного управляющего перед кредиторами и судом.



**БАНКРОТСТВО ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ДОЛЖНИКОВ**  
*Банкротство градообразующих предприятий*

Нормы Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», устанавливающие особенности процедуры банкротства градообразующих предприятий, необходимо расширить и конкретизировать. Нечетко урегулирован институт поручительства органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при продлении срока внешнего управления на градообразующих предприятиях до 10 лет. В настоящее время органы местного самоуправления в целях предотвращения банкротства градообразующих предприятий и ослабления социальной напряженности в регионе выдают поручительства без соблюдения норм Гражданского и Бюджетного кодексов Российской Федерации, не вносят изменения в соответствующие бюджеты и не утверждают их в органах законодательной власти соответствующего уровня. В Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» необходимо предусмотреть более четкий порядок применения института поручительства, по возможности, исключить коллизию нескольких законов. Полагаем целесообразным предусмотреть в Федеральном законе более четкие нормы, обязывающие органы местного самоуправления при предоставлении поручительства предъявлять в суд документы, подтверждающие наличие в бюджете соответствующего уровня статей расходов, за счет которых обеспечивается данное поручительство.

В целях сохранения национальной безопасности государства назрела необходимость внесения дополнений в законодательство о несостоятельности (банкротстве) в отношении процедур банкротства предприятий ВПК. Несмотря на то, что в отношении предприятий ВПК, как правило, действуют нормы, предусмотренные для градообразующих организаций, у предприятий ВПК есть свои отдельные особенности. В отношении их представляется целесообразным увеличить срок внешнего управления без поручительства до 3 лет, а процедуру наблюдения – до 6 месяцев.

В остальном нормы действующего Федерального закона, регулирующие банкротство градообразующих предприятий, соответствуют нынешней экономической ситуации.

**ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА КАК АРБИТРАЖНЫЕ**  
**УПРАВЛЯЮЩИЕ**

Возможность осуществлять функции арбитражного управляющего предусмотрена действующим законодательством только для физических лиц. В то же время арбитражные управляющие при осуществлении своих функций вынуждены заключать договоры со специализированными фирмами, например, аудиторскими, риелторскими, юридическими и другими. Для более эффективного и действенного управления предприятием в периоды судебной санации и внешнего управления представляется более целесообразным возложение функций арбитражного управляющего на юридическое лицо. К тому же в законопроекте о лицензировании некоторых видов деятельности осуществление функций арбитражного управляющего не подлежит лицензированию. Концептуально Федеральный закон от 8 января 1998г. № 6 «О несостоятельности (банкротстве)» за три года правоприменительной практики доказал свою жизнестойкость и необходимость. Сетования некоторых руководителей и политиков о том, что этот закон разрушает экономику государства, – только от лукавого или непонимания его важности и необходимости. Предложения о введении моратория на его применение или даже вовсе об отмене – из области утопии. Закон о банкротстве применяется тогда, когда экономика конкретного предприятия уже развалена и нужны срочные меры по ее спасению. Некоторое несовершенство действующего законодательства о банкротстве не причина для его отмены, а повод для совершенствования. А выявляется несовершенство любого нормативного акта только при его применении на практике.

НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА ФИНАНСОВОГО  
ОЗДОРОВЛЕНИЯ И БАНКРОТСТВА  
ДЕПАРТАМЕНТА ЭКОНОМИКИ ПРЕДПРИЯТИЯ  
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ  
М.Г. Бондаренко