

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ АРБИТРАЖНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РФ И УКРАИНЫ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Значение института административной ответственности арбитражных управляющих определяется прежде всего тем, что именно на арбитражного управляющего возлагается существенный круг обязанностей в процессе реализации процедуры банкротства, от надлежащего исполнения которых, не в последнюю очередь зависит эффективность защиты прав и законных интересов, как непосредственно участников этой процедуры, так и других заинтересованных лиц.

Следует отметить, что институт арбитражного управляющего существует в законодательстве подавляющего большинства стран с рыночной экономикой, и среди других важных аспектов деятельности арбитражных управляющих интерес представляет сравнительная характеристика функционирования данных институтов в различных странах. Безусловно, что в рамках одной статьи невозможно провести такую характеристику всего института в целом, поэтому сосредоточим внимание на отдельных его составляющих, в частности на нормах, которые регламентируют административную ответственность арбитражных управляющих.

Избрание для сравнения законодательства РФ и Украины обуславливается относительной близостью их правовых систем, схожестью доктринальных подходов к пониманию содержания такой правовой категории, как «административная ответственность» и, не в последнюю очередь, терминологической совместимостью.

Базовым законом, определяющим правовой статус арбитражного управляющего в РФ является Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)». В Украине аналогичным законом является Закон Украины «О воостановлении платежеспособности должника или признании его банкротом».

В соответствии со ст. 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», арбитражным управляющим признается гражданин Российской Федерации, являющийся членом одной из саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Арбитражный управляющий является субъектом профессиональной деятельности и осуществляет регулирующую настоящим Федеральным законом професси-

ональную деятельность, занимаясь частной практикой. Кроме того, вышеупомянутый закон оперирует такими понятиями, как «административный управляющий», «внешний управляющий» и «конкурсный управляющий». Административный управляющий — арбитражный управляющий, утвержденный арбитражным судом для проведения финансового оздоровления в соответствии с настоящим Федеральным законом. Внешний управляющий — арбитражный управляющий, утвержденный арбитражным судом для проведения внешнего управления и осуществления иных установленных настоящим Федеральным законом полномочий. Конкурсный управляющий — арбитражный управляющий, утвержденный арбитражным судом для проведения конкурсного производства и осуществления иных установленных настоящим Федеральным законом полномочий;

В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О воостановлении платежеспособности должника или признании его банкротом», арбитражный управляющий — физическое лицо, назначенное хозяйственным судом в установленном порядке в деле о банкротстве как распорядитель имущества, управляющий санацией либо ликвидатор из числа лиц, которые получили соответствующее свидетельство и внесены в Единый реестр арбитражных управляющих (распорядителей имущества, управляющих санацией, ликвидаторов) Украины.

Сравнение приведенных выше определений дает возможность сделать вывод о том, что правовой статус арбитражных управляющих в Российской Федерации и Украине в части выполняемых ими функций в значительной степени идентичен.

Что касается административной ответственности арбитражных управляющих, то составляющие данного института в Российской Федерации и Украине отличаются достаточно сильно. С учетом этого сравнительный анализ целесообразно провести по ключевым составляющим, а именно рассмотреть основания административной ответственности арбитражных управляющих, порядок их привлечения к административной ответственности и административные взыскания (наказания) которые могут к ним применяться.

Выделение исчерпывающего перечня предусмотренных в Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) видов правонарушений, субъектом которых может быть арбитражный управляющий, предствляет собой достаточно сложную задачу, поскольку согласно п. 5 ст. 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», в случае возложения законом на арбитражного управляющего при проведении отдельной процедуры банкротства полномочий руководителя должника, по отношению к нему применяются все меры ответственности, установленные федеральными законами и иными правовыми актами РФ для руководителя такого должника. Однако, как свидетельствует практика, наиболее распространенным основанием административной ответственности арбитражных управляющих в РФ является правонарушение, состав которого предусмотрен ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ.

Часть 3 ст. 14.13 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за невыполнение правил, применяемых в период наблюдения, внешнего управления, конкурсного производства, заключения и исполнения мирового соглашения и иных процедур банкротства, предусмотренных законодательством о несостоятельности (банкротстве), если такое действие (бездействие) не содержит уголовно наказуемого деяния.

Как отмечают российские исследователи, правонарушения, предусмотренные ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ, отличаются многоэпизодностью и социально опасным характером совершенных деяний, сложностью доказывания и впоследствии длительностью судебного рассмотрения. Срок давности ограниченный одним годом лишает возможности привлечь арбитражного управляющего к административной ответственности и тем самым освобождает его от заслуживаемого наказания. В связи с этим представляется необходимым увеличить срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушение, влекущее применение наказания в виде дисквалификации. Диспозиция ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность для арбитражных управляющих, носит слишком общий характер. Бланкетность данной нормы не позволяет разграничить составы правонарушений по тяжести их совершения¹.

Кроме правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ, арбитражные управляющие могут

привлекаться к административной ответственности за действия (бездействия) по умышленному созданию или увеличению неплатежеспособности юридического лица или индивидуального предпринимателя (преднамеренное банкротство) (ч. 2 ст. 14.12 КоАП РФ), сокрытие имущества или имущественных обязательств, сведений об имуществе, о его размере, местонахождении либо иной информации об имуществе, передача имущества в иное владение, отчуждение или уничтожение имущества, а равно сокрытие, уничтожение, фальсификация бухгалтерских и иных учетных документов (ч. 1 ст. 14.13 КоАП РФ), использование полномочий по управлению организацией вопреки ее законным интересам и/или интересам ее кредитора (ненадлежащее управление), повлекшее уменьшение собственного капитала организации и (или) возникновение убытков (ст. 14.21 КоАП РФ), либо заключение лицом, выполняющим управленческие функции в организации, сделок и совершение иных действий с превышением полномочий (ст. 14.22 КоАП РФ).

В украинском законодательстве ситуация несколько иная. Ключевым основанием административной ответственности арбитражных управляющих в Украине являются составы административных правонарушений, предусмотренные ст. 166-6 Кодекс Украины об административных правонарушениях (далее — КоАП Украины) «Нарушение порядка прекращения юридического лица или предпринимательской деятельности физического лица — предпринимателя».

В соответствии с данной статьей арбитражные управляющие могут быть привлечены к административной ответственности за непредставление в установленный законом срок государственному регистратору документов, обязательная подача которых предусмотрена законом для прекращения юридического лица или подача недостоверных сведений в таких документах (ч. 1 ст. 166-6 КоАП Украины), уклонение ликвидатора от составления ликвидационного баланса (промежуточного баланса), распределительного баланса, передаточного акта во время прекращения юридического лица (ч. 4 ст. 166-6 КоАП Украины), неподачу, несвоевременную подачу или подачу не в полном объеме по требованию органов государственной налоговой службы либо Пенсионного фонда Украины соответствующих документов (ч. 5 ст. 166-6 КоАП Украины).

В то же время, норма аналогичная норме п. 5 ст. 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в законодательстве Украины отсутствует, что делает привлечение арбитражных управляющих к административной ответственности за иные, отличные от

¹ Горб Е.Е. Проблематика привлечения арбитражных управляющих к административной ответственности за нарушение законодательства о несостоятельности (банкротстве) / Электронное научное издание. «Ученые заметки ТОГУ». — 2011. — Т. 2. — № 2. — С. 58–65.

предусмотренных ст. 166-6 КоАП Украины, административные правонарушения проблематичным.

Однако украинское законодательство, в свою очередь, предусматривает ответственность арбитражных управляющих за некоторые виды коррупционных административных правонарушений, что прямо предусмотрено Законом Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции». В соответствии с пп. б) п. 2) ч. 1 ст. 4 данного закона, арбитражные управляющие прямо признаны субъектами ответственности за коррупционные правонарушения. В свою очередь КоАП Украины определяет конкретные составы коррупционных административных правонарушений, субъектами которых могут быть арбитражные управляющие.

Так, ст. 172-5 КоАП Украины предусмотрена административная ответственность за нарушение установленных законом ограничений относительно получения подарков (пожертвований), а ст. 172-7 КоАП Украины предусмотрена ответственность за несообщение о наличии конфликта интересов.

Сравнительный анализ оснований административной ответственности арбитражных управляющих по законодательству РФ и Украины дает возможность сделать вывод о том, что законодательство РФ дает намного больше возможностей по обеспечению законности деятельности арбитражных управляющих при помощи института административной ответственности. Этому способствует и бланкетный способ формулирования диспозиции в ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ и норма о том, что в случае возложения законом на арбитражного управляющего при проведении отдельной процедуры банкротства полномочий руководителя должника, по отношению к нему применяются все меры ответственности, установленные федеральными законами и иными правовыми актами РФ для руководителя такого должника.

Наиболее серьезные отличия в законодательствах РФ и Украины существуют в порядке привлечения арбитражных управляющих к административной ответственности.

В соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, которые упоминались выше и субъектами которых являются арбитражные управляющие, рассматривают судьи арбитражных судов. Порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях судьями арбитражных судов предусмотрен нормами статей гл. 25 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ).

Не вдаваясь в детали процедуры, здесь необходимо обратить внимание на главное, а именно на то, что в соответствии со ст. 202 АПК РФ, дела о привлечении к

административной ответственности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным настоящим Кодексом, с особенностями, установленными в настоящей главе и федеральном законе об административных правонарушениях.

Следует отметить, что предусмотренные АПК РФ правила искового производства в совокупности с требованиями ст. 205 АПК РФ создают максимальные возможности для принятия объективного решения по делу и одновременно обеспечивают возможности защиты своих прав арбитражным управляющим, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении.

В частности, в соответствии со ст. 205 АПК, дела о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, рассматриваются в судебном заседании судьей единолично в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления в арбитражный суд заявления о привлечении к административной ответственности, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу, если иной срок рассмотрения не установлен федеральным законом об административных правонарушениях².

Арбитражный суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя административного органа, а также лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, и вызвать их в судебное заседание для дачи объяснений. Неявка указанных лиц, вызванных в судебное заседание, является основанием для наложения штрафа в порядке и в размерах, которые установлены в гл. 11 настоящего Кодекса.

По делам о привлечении к административной ответственности обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для составления протокола об административном правонарушении, не может быть возложена на лицо, привлекаемое к административной ответственности.

В случае непредставления административным органом, составившим протокол, доказательств, необходимых для рассмотрения дела и принятия решения, арбитражный суд может истребовать доказательства от указанного органа по своей инициативе.

При рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности арбитражный суд в судебном заседании устанавливает, имелось ли событие ад-

² См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права. — М., 2013.

министративного правонарушения и имелся ли факт его совершения лицом, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, имелись ли основания для составления протокола об административном правонарушении и полномочия административного органа, составившего протокол, предусмотрена ли законом административная ответственность за совершение данного правонарушения и имеются ли основания для привлечения к административной ответственности лица, в отношении которого составлен протокол, а также определяет меры административной ответственности.

В отличие от этого, порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях арбитражных управляющих по законодательству Украины выглядит намного скромнее.

Прежде всего, необходимо отметить множественность субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях арбитражных управляющих. Так, в соответствии со ст. 234-1 КоАП Украины, дела о нарушении порядка прекращения юридического лица (ч. 3-7 ст. 166-б КоАП Украины) рассматривают органы государственного финансового контроля, которые на данный момент представлены Государственной финансовой инспекцией Украины, правопреемником бывшей Государственной контрольно-ревизионной службы.

Кроме того, эти же дела в соответствии со ст. 234-2 КоАП Украины могут рассматривать органы государственной налоговой службы.

В свою очередь дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 166-б КоАП Украины и о всех административных коррупционных правонарушениях, рассматриваются судьями местных судов. При этом рассмотрение дел об административных правонарушениях происходит в порядке обычного производства по делам об административных правонарушениях.

Главной проблемой и главным недостатком производства по делам об административных правонарушениях по законодательству Украины является проблема процессуальной формы такого производства, которое базируется еще на старой, советской модели 1984 г.

Как отмечает Е.Г. Лукьянова, процессуальная форма — это совокупность правил. Но не каких-либо правил, а правил процедуры. Процедура представляет собой последовательность определенных действий, она имеет нормативную модель своего развития, и направлена на достижение определенных целей³. В свою

очередь украинские ученые, отмечая существенную неполноту процессуального регулирования отношений административной ответственности, приходят к выводу о том, что реализация административной ответственности в значительной мере осуществляется вне процессуальной формы, в основном на основе свободного усмотрения лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях⁴.

Что касается меры административной ответственности за совершение административных правонарушений арбитражными управляющими, то и здесь между законодательствами РФ и Украины имеются отличия.

В соответствии с КоАП Украины, единственным видом административных взысканий, которые могут быть применены к арбитражным управляющим, является штраф. Базой для исчисления размера штрафов является необлагаемый налогом минимум доходов граждан.

В отличие от этого, КоАП РФ кроме штрафа предусматривает альтернативную возможность применения административного наказания в виде дисквалификации. В соответствии со ст. 3.11 КоАП РФ, дисквалификация заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ.

В целом наличие альтернативных видов административных наказаний дает больше возможностей для реализации принципа индивидуализации ответственности.

В силу ограниченности объема данной статьи мы смогли акцентировать внимание только на основных моментах различий в институте административной ответственности арбитражных управляющих, однако следует отметить, что законодательство РФ при всех недостатках, отмечаемых российскими специалистами, значительно качественнее регламентирует вопросы привлечения арбитражных управляющих к административной ответственности в сравнении с законодательством Украины. Основной причиной этого можно считать продолжение использования в Украине нормативных актов созданных еще во времена СССР и рассчитанных на применение совсем в иных условиях.

³ См.: Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. — М., 2003. — С. 100.

⁴ См.: Лукьянец Д.Н. О процессуальной форме административной ответственности // Вестник Запорожского национального университета. Юридические науки. — 2012. — №1. — С. 184.

С другой стороны, использование судебных процедур с применением правил искового производства при привлечении к ответственности арбитражных управляющих заставляет задуматься о природе такой

ответственности и в частности о том, может ли такая ответственность считаться собственно административной. Но это должно стать предметом отдельного исследования.

Библиографический список:

1. Горб Е.Е. Проблематика привлечения арбитражных управляющих к административной ответственности за нарушение законодательства о несостоятельности (банкротстве) // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». 2011. — Т. 2. — № 2.
2. Дихтяр А.И., Волкова Н.А. Банкротство: внешнее управление имуществом должника — юридического лица (сравнительный анализ по конкурсному праву России и Украины) // Юрист. — 2012. — № 12.
3. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права. — М., 2013.
4. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. — М., 2003.
5. Лукьянец Д.Н. О процессуальной форме административной ответственности // Вестник Запорожского национального университета. Юридические науки. — 2012. — № 1.
6. Попова Е.Н. О стандартизации деятельности арбитражного управляющего // Предпринимательское право. Приложение Бизнес и право в России и за рубежом. — 2011. — № 3.
7. Шивольник Н.Ш. Процедура банкротства по праву России и Украины. — Киев, 2008.

References (transliteration):

1. Gorb E.E. Problematika privlecheniya arbitrazhnykh upravlyayushih k administrativnoi otvetstvennosti za narushenie zakonodatel'stva o nesostoyatel'nosti (bankrotstve) // Elektronnoe nauchnoe izdanie «Uchenye zametki TOGU». 2011. — T. 2. — № 2.
2. Dihtyar A.I., Volkova N.A. Bankrotstvo: vneshnee upravlenie imushchestvom dolzhnika — yuridicheskogo lica (sравnitel'nyi analiz po konkursnomu pravu Rossii i Ukrainy) // Yurist. — 2012. — № 12.
3. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Aktual'nye problemy administrativnogo prava. — M., 2013.
4. Luk'yanova E.G. Teoriya processual'nogo prava. — M., 2003.
5. Luk'yanec D.N. O processual'noi forme administrativnoi otvetstvennosti // Vestnik Zaporozhskogo nacional'nogo universiteta. Yuridicheskie nauki. — 2012. — № 1.
6. Popova E.N. O standartizacii deyatel'nosti arbitrazhnogo upravlyayushego // Predprinimatel'skoe pravo. Prilozhenie Biznes i pravo v Rossii i za rubezhom. — 2011. — № 3.
7. Shivol'nik N.Sh. Procedura bankrotstva po pravu Rossii i Ukrainy. — Kiev, 2008.