**УДК 342.922**

Езюков Виктор Константинович (viktorrus223@yandex.ru)

Студент юридического факультет имени М. М. Сперанского

Института права и национальной безопасности

Российской академии народного хозяйства

и государственной службы при Президенте РФ

Viktor K. Eziukov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Institute of Law and National Security,

Faculty of Law named after M.M. Speranky, Student

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ АРБИТРАЖНОГО УПРАВЛЯЮЩЕГО**

**ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF THE BANKRUPTCY COMISSIONER**

**Аннотация**: Актуальность проблемы заключается в снижении эффективности процедуры банкротства на протяжении нескольких лет, с увеличением административной ответственности арбитражного управляющего. В работе исследованы особенности административной ответственности арбитражных управляющих. Рассмотрены основные проблемы института арбитражного управляющего. В статье исследована проблема дисквалификации арбитражных управляющих путём применения нормы ч. 3.1 ст. 14.13 КоАП РФ. В ходе работы сделан вывод о необходимости ввести ряд поправок в законодательство с целью повышения эффективности института банкротства.

*Ключевые слова*: банкротство, административное правонарушение, арбитражный управляющий, дисквалификация.

**Annotation**: The importance of problem has been including reducing efficiency and increasing administrative responsibility for several years. The work explored administrative responsibility's features of bankruptcy commissioner. Bankruptcy commissioner institute's main problems are considered. Bankruptcy commissioner’s disqualification's problem is explored in the article with applying the rule's part 3.1, article 14.13 of Russian Federation's Kode of Administrative Offences. In the course of the work is made the conclusion that it is necessary to hold a number of amendments to the legislation to increase bankruptcy institute's efficiency.

*Keywords*: bankruptcy, administrative offense, bankruptcy commissioner, disqualification.

Арбитражный управляющий является одним из ключевых субъектов в процессе банкротства, именно от его деятельности зависит эффективность процедуры несостоятельности. На текущий момент происходит ужесточение административных мер, а также судебной практики привлечения к административной ответственности арбитражного управляющего. Согласно данным Росреестра за 2016-2018 года, количество дисквалификаций арбитражных управляющих выросло с 26 до 306 человек. Вместе с этим происходит и снижение эффективности процедуры банкротства.[[1]](#footnote-1) По данным ЕФРСБ за 2018 год, затраты на проведение процедуры несостоятельности растут: если в 2015 году в совокупности они составили 4.7 млрд рублей, то в 2017 уже 7.2 млрд рублей. Вместе с тем удовлетворенные требования кредиторов, включенных в реестр, снизились с 2016 по 2018 с 6.4% до 5.2%[[2]](#footnote-2).

Особенности административно-правовой ответственности:

1. Правонарушение затрагивает экономические основы государства и совершается в сфере предпринимательского права;
2. За первое правонарушение, совершённое арбитражным управляющим, предусмотрена альтернативная санкция в виде предупреждения, административного штрафалибо дисквалификации. Повторное правонарушение уже не предусматривает альтернативной санкции, санкция становится относительно определённой. Предусмотрена только дисквалификация;
3. Особым субъектом административной ответственности выступает арбитражный управляющий;
4. Административные наказания за неисполнение обязанностей применяются только арбитражным судом в установленном процессуальном порядке;
5. Цель административной ответственности арбитражного управляющего **–**  предупреждение правонарушений другими лицами.

Прежде всего, надо обратиться к ст. 20.3 п. 4 ФЗ “О несостоятельности”: «При проведении процедур, применяемых в деле о банкротстве, арбитражный управляющий обязан действовать добросовестно и разумно в интересах должника, кредиторов и общества»[[3]](#footnote-3). Процедура же банкротства предполагает наличие конфликта между интересами различных субъектов правоотношений. Арбитражный управляющий не может одновременно действовать в интересах должника, кредитора и общества, ведь их интересы разнонаправленны. Это ведёт к тому, что арбитражный управляющий так или иначе нарушает норму закона. Арбитражный управляющий также зачастую является аффилированным лицом в пользу конкретного кредитора, в связи с процедурой назначения. Он представляет сторону заинтересованного кредитора, поэтому другие кредиторы и должники, видя угрозу своим интересам в процедуре банкротства, подают многочисленные жалобы на арбитражного управляющего. Согласно данным Росреестра за 2018 год, количество зарегистрированных жалоб на арбитражных управляющих выросло за 2 года с 11.626 до 17.571[[4]](#footnote-4). Количество жалоб, дошедших до суда, изменилось не сильно. Это показывает, что большинство жалоб не имеют оснований. Никаких сдерживающих факторов российским законодательством не предусмотрено. После подачи жалобы арбитражный управляющий обязан по требованию Росреестра предоставить свои возражения по жалобе. Это приводит к тому, что основной целью арбитражного управляющего становится защита от жалоб кредиторов и должников в различные инстанции для того, чтобы избежать дисквалификации.

Основными адресатами жалоб в отношении арбитражных управляющих являются:

1. Росреестр. В основном рассматривает жалобы на неисполнение арбитражным управляющим обязанностей, предусмотренных законодательством. Есть полномочие составлять административный протокол;
2. Арбитражный суд. Рассмотрение основной массы жалоб на действия или бездействие арбитражных управляющих;
3. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих;
4. Правоохранительные органы.

В связи с этим возникает проблема подачи жалоб неограниченному кругу лиц по широкому диапазону поводов. Согласно ч. 1 ст. 28 КоАП РФ:

1. непосредственное обнаружение должностным лицом;
2. поступившие по подведомственности материалы;
3. сообщения физических и юридических лиц;
4. сообщения в СМИ;
5. заявления лиц, участвующих в деле о банкротстве[[5]](#footnote-5).

Это приводит к негативным последствиям:

1. Допускается преследование арбитражного управляющего по инициативе незаинтересованных лиц;
2. Допускается преследование арбитражного управляющего в отсутствии нарушения прав других субъектов процедуры банкротства;
3. Допускается различная степень активности органов Росреестра;
4. Срок давности арбитражного управляющего увеличен до 3 лет.

Это приводит к росту давления на арбитражного управляющего другими лицами, чьи позиции разнятся с позицией арбитражного управляющего. Жалобы подаются по любым фактам, даже не связаннымс конкретной процедурой. Помимо уже указанной помехи работы арбитражного управляющего, это приводит к загруженности арбитражных судов, так как Росреестр не может самостоятельно составлять протоколы о малозначительности деяния.

Другой важной проблемой сферы арбитражного управления является её высокая степень правовой отрегулированности, которая, к тому же, осложняется противоречивостью нормативных актов и неоднородностью судебной практики. Большая часть требований устанавливается именно ведомственными актами. Нарушение же требований ведомственных актов из-за бланкетного характера статьи также может привести к дисквалификации. Из этого следует, что даже добросовестный арбитражный управляющий не способен воспринять всю систему регулятивных требований. Соответственно, он не может их соблюсти. По мнению судьи КС РФ А. Н. Кокотова, «одно дело, когда совершение правонарушения зависит исключительно от лица, преступающего закон, и другое дело, когда в той или иной сфере правового регулирования крайне трудно не нарушить какое-либо предписание, даже действуя предельно разумно и ответственно»[[6]](#footnote-6).

По данным Росреестра, основные статьями, по которым привлекали к административной ответственности за 2018 год, стали ч. 3 и ч. 3.1 ст. 14.13 КоАП РФ. Это более 90% составленных протоколов об административном правонарушении[[7]](#footnote-7). Доля удовлетворенных жалоб по ним составила 22%. Бланкетный характер данных норм приводит к обходу законодателем ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ об установлении административной ответственности только законом. По мнению начальника отдела по контролю и надзору в сфере саморегулируемых организаций Росреестра по Хабаровскому Краю, «диспозиция ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ носит слишком общий характер. Бланкетность данной нормы не позволяет разграничить составы правонарушений по тяжести их совершения. В связи с этим судам трудно определить вид и размер административного наказания»[[8]](#footnote-8). Это привело к тому, что нарушается принцип соразмерности наказания совершённому деянию. Суды отказывают в привлечении к ответственности, указывая на малозначительность деяния, либо суды дисквалифицируют арбитражного управляющего по ч. 3.1 ст. 14.13 КоАП РФ. Происходит большая дифференциация наказаний по регионам, судебная практика неоднозначна.

Особую роль получила ст. 2.9 КоАП РФ о малозначительности деяния. Правоприменитель стал активно применять её в связи с негибкостью ст. 14.13 КоАП РФ. Особо активно к ней обращаются суды первой инстанции, апелляционные – значительно реже, кассационные – почти никогда. Перед правоприменителем стоит сложная, почти неразрешимая задача. Предположим, что арбитражный управляющий был привлечён к административной ответственности за правонарушение и оно не было признано малозначительным. Впоследствии он совершил аналогичное правонарушение и должен быть привлечен к административной ответственности, но единственно возможное наказание определённо является несоразмерным и чрезмерным.[[9]](#footnote-9) Как поступить правоприменителю?

Одним из основных нарушений по ст. 14.13 КоАП РФ со стороны арбитражных управляющих является нарушение сроков публикаций и порядка проведения собрания кредиторов. Опубликовать всё в нужные сроки зачастую проблематично даже для опытного арбитражного управляющего. Суды часто задерживаются с электронной публикацией определений и решений, и арбитражным управляющим приходится каждый день проверять сайты суда.

Резюмируя аспект проблем института арбитражных управляющих, необходимо отдельно остановиться на административных рисках. При банкротстве юридических лиц среднее вознаграждение арбитражного управляющего составляет 30.000 в месяц, которые, несмотря на ежемесячное начисление, выплачиваются лишь после реализации имущества должника. При банкротстве физического лица сумма является фиксированной и составляет 25.000 рублей за всю процедуру, хотя реструктуризация долгов идет от 6 месяцев до 3 лет, а реализация имущества может идти от 6 месяцев и более. Соотношение штрафа и вознаграждения в банкротстве юридического лица составляет от 83% до 166%. В банкротстве физического лица - от 600% до 3600%[[10]](#footnote-10). Исходя из этого, ведение дел физического лицанамного более рискованно и нерентабельно.

Дискуссионной нормой является ч. 3.1 ст. 14.13 КоАП РФ: «Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 настоящей статьи, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, - влечёт дисквалификацию должностных лиц на срок от шести месяцев до трёх лет; наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от трёхсот пятидесяти тысяч до одного миллиона рублей».

Необходимо отметить историю принятия данной поправки в действующие законодательства:

1. 24 марта 2015 года Государственной думой был принят законопроект 723854-6 на шести страницах;
2. 21 декабря 2015 года на сайте Государственной думы был размещен уже 100-страничный законопроект, кардинально отличающийся от первоначального текста;
3. 22 декабря 2015 года законопроект был принят во втором чтении;
4. 23 декабря 2015 года законопроект был принят в третьем чтении;
5. 25 декабря 2015 года закон был одобрен Советом Федерации;
6. 29 декабря 2015 года закон был подписан Президентом РФ под номером 391-ФЗ от 29 декабря 2015 года.

Со дня публикации полного текста законопроекта до его подписания Президентом РФ прошло всего 9 дней, несмотря на то, что была кардинально изменена его концепция.

По данным отчета секретариата Конституционного суда РФ о дефектах нормотворчества на основе решений КС РФ за 2013-2015 годы, значительная часть законодательных норм была признана впоследствии неконституционными или применяемыми неконституционно[[11]](#footnote-11). КС РФ говорит о том, что верховенство закона начинает препятствовать верховенству права.

Норма ч. 3.1 ст. 14.13 КоАП РФ не применяется к правонарушениям, совершённым до вступления нормы в силу. Это нашло отражение в судебной практике (постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.08.2016 №18АП-8905/2016[[12]](#footnote-12), Пятого арбитражного апелляционного суда от 03.08.2016 №А24-1750/2016[[13]](#footnote-13)).

Существуют различные подходы по поводу первого правонарушения. В практике есть подход, где первое правонарушение по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ должно быть совершено в период действия новой редакции, т. е. правонарушение должно быть совершено после 31 декабря 2015 года. Основным доводом в подтверждение данной позиции может служить то, что, совершая первое правонарушение до 31 декабря 2015 года, лицо не могло знать о том, что в дальнейшем, в связи с изменением законодательства, и его применение к лицам, совершившим первое нарушение до 31 декабря 2015, будет являться обратной силой закона. И она, к тому же, ухудшает положение лица. В данной позиции первое правонарушение является неразрывно связанным с элементом повторного правонарушения. Этот подход особенно популярен у арбитражных управляющих, так как он очевидно улучшает их положение. Подход нашёл отражение в решении Арбитражного суда Республики Башкортостан от 24.06.2016 по делу А07-10001/2016[[14]](#footnote-14).

В судебной практике также распространён и второй подход, согласно ему первое правонарушение, на основе которого в дальнейшем делаются выводы, может быть совершено и до 31 декабря 2015 года, т. е. в период действия старой редакции КоАП РФ. Сторонники данного подхода опираются на положения КоАП РФ, которые устанавливают критерии повторности. В критериях изложено, что правонарушение должно быть однородно и факт его совершения должен быть установлен в течение срока для привлечения к ответственности. Повторность уже выступает квалифицированным признаком правонарушения, следовательно, данный признак имеет отношение только к вновь совершённому правонарушению. Из этого следует вывод о том, что ранее совершённое правонарушение не является элементом вновь совершаемого деяния. Данный подход нашёл отражение в постановлении Арбитражного суда Восточного-Сибирского округа от 14.06.2017 по делу номер А33-25084/2016[[15]](#footnote-15).

Правильное квалифицирование совершённого правонарушения особо важно на практике. Ведь если Управление Росреестра неправильно квалифицировало правонарушение в протоколе и в последующем обратилось в арбитражный суд с заявлением о привлечении к административной ответственности по ч. 3 при наличии признаков ч. 3.1, то суд откажет в привлечении к ответственности даже при наличии формально установленной объективной стороны правонарушения[[16]](#footnote-16). Суд не может самостоятельно переквалифицировать статью, так как это приведёт к ухудшению положения лица, о чём говорит п. 20 Постановления Верховного Суда РФ №5 от 24.03.2005 года (в ред. 19.12.2013)[[17]](#footnote-17). Это подтверждает многочисленная судебная практика, например постановлением Четвёртого арбитражного апелляционного суда от 13.03.2017 по делу №А10-5017/2016[[18]](#footnote-18) или решением Арбитражного суда Красноярска от 16.11.2016 по делу №А33-19043/2016[[19]](#footnote-19).

Данные тематического анализа по упоминанию административных дел, возбуждённых по дисквалификации против арбитражных управляющих за 2017 год:

1. Нарушение порядка работы с ЕФРСБ – около 30% дел;
2. Нарушение порядка опубликования в газете “КоммерсантЪ” – 4%;
3. Претензия к форме и содержанию отчетов арбитражного управляющего – 10,1%;
4. Нарушение порядка проведения собрания кредиторов, предоставление отчетов суду – 33,3%;
5. Нарушения, связанные с непроведением либо ненадлежащим проведением мероприятий по пополнению конкурсной массы – 10,1%;
6. Нарушения, связанные с порядком нарушения распределения конкурсной массы – 12,12%[[20]](#footnote-20).

Если проанализировать правонарушения, за которыми последовала дисквалификация арбитражного управляющего, то 70% из них не привели к существенным и значимым нарушениям прав участников процесса банкротства. Можно говорить о том, что дисквалификация арбитражных управляющих становится формальной.

Все вышесказанное дает нам возможность сделать следующие выводы:

1. Усиление административной ответственности арбитражных управляющих привело к тому, что физическим лицам сложно найти арбитражного управляющего на процедуру, многие арбитражные управляющие просто не работают с физическими лицами в связи с тем, что это невыгодно;
2. Ч. 3.1 ст. 14.13 КоАП РФ, наоборот, привела к снижению уровня правовой превенции. Ведь за нарушения различной степени следует одна санкция. Теряется стимул к снижению количества правонарушений, допущенных арбитражным управляющим, а также к снижению степени причинённого вреда;
3. В административном праве происходит коллизия 2 основных принципов административного процесса. Суды вынуждены выбирать между принципом неотвратимости наказания и принципом справедливости (соразмерности). Либо дисквалифицируя арбитражных управляющих за незначительные ошибки, либо освобождая их отответственности. Зачастую более справедливым наказанием был бы административный штраф. Поэтому необходимо сделать норму альтернативно-определённой;
4. Необходимо ограничить круг лиц, способных подавать жалобы по делу о банкротстве. На текущий момент правовая неопределённость мешает работе арбитражного управляющего. Около ¾ своего времени управляющий тратит на работу с отчётностью и лишь ¼ времени на работу с конкурсной массой. Основной заботой контролирующих органов сейчас является отчётность, а не экономическая эффективность;
5. Необходимы отказ от бланкетной конструкции норм и создание системы составов с дифференциацией правонарушения;
6. Необходимо перенести часть административных составов с подведомственности арбитражных судов на подведомственность соответствующих надзорных и контролирующих органов, предоставить Росреестру полномочие принимать решение о малозначительности деяния. Это позволит разгрузить арбитражные суды.

**Библиографический список**

1. Старков К. И. О некоторых вопросах применения ч.3.1 и ч.3 ст.14.13 КоАП РФ. // Глаголъ Правосудия, 2017. – №2(14). – С. 93–96.
2. Винницкий А. В. Административная ответственность арбитражных управляющих: динамика и практика применения новых норм КоАП РФ. // Административное и муниципальное право, 2017. – № 12. – С. 11–25.
3. Горб Е. Е. Симорот С. Ю. Реализация Росреестром административно-правовых полномочий в отношении арбитражных управляющих. // Журнал Власть и управление на Востоке России, 2012. – №1(58). – С. 205–210.
4. Александр Овчинников. Количество жалоб на арбитражных управляющих растет: в чем причины и есть ли выход? // ЭЖ- Юрист URL: https://www.eg-online.ru/article/400171/ (дата обращения 07.09.2019).
5. Доценко М. В. Заключение по результатам исследования судебной практики применения к арбитражным управляющим санкции в виде дисквалификации за период с 2014 по 1 квартал 2017 года. // ОРПАУ URL: https://yadi.sk/i/GkFIOhlU3KYP6H (дата обращения 07.09.2019).

1. Сведения об административной практике Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в сфере контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций и по участию в собраниях кредиторов, в арбитражном процессе по делу о банкротстве за 2018 год. URL: https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/statisticheskaya-otchetnost/ (дата обращения 07.09.2019) [↑](#footnote-ref-1)
2. Статистический бюллетень 2018 ЕФРСБ от 30.06.2018 URL: http://www.rssoau.ru/Files/Uploaded/54.PDF ( дата обращения 07.09.2019) [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" от 26 октября 2002 г. N 127-ФЗ (ред. от 03.07.2019) // СПС Консультант [↑](#footnote-ref-3)
4. Александр Овчинников “Количество жалоб на арбитражных управляющих растет: в чем причины и есть ли выход?”// ЭЖ- Юрист URL: https://www.eg-online.ru/article/400171/ (дата обращения 07.09.2019) [↑](#footnote-ref-4)
5. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // СПС Консультант [↑](#footnote-ref-5)
6. п.2 Особого мнения судьи КС РФ А.Н Кокотова к Постановлению КС РФ от 17.01.2013 №1 // СЗ РФ. 2013. №4 ст.304 [↑](#footnote-ref-6)
7. Сведения об административной практике Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в сфере контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций и по участию в собраниях кредиторов, в арбитражном процессе по делу о банкротстве за 2018 год. URL: https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/statisticheskaya-otchetnost/ ( дата обращения 07.09.2019) [↑](#footnote-ref-7)
8. Горб Е.Е Симорот С.Ю Реализация Росреестром административно-правовых полномочий в отношении арбитражных управляющих // Журнал Власть и управление на Востоке России – 2012 - №1(58) – с. 205-210 [↑](#footnote-ref-8)
9. Винницкий А.В. "Административная ответственность арбитражных управляющих: динамика и практика применения новых норм КоАП РФ" // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – с. 11 - 25  
    [↑](#footnote-ref-9)
10. Доценко Максим Валерьевич “ Заключение по результатам исследования судебной практики применения к арбитражным управляющим санкции в виде дисквалификации за период с 2014 по 1 квартал 2017 года” // ОРПАУ URL: https://yadi.sk/i/GkFIOhlU3KYP6H (дата обращения 07.09.2019) [↑](#footnote-ref-10)
11. Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013–2015 годов) URL: http://ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/AspectsKS\_2015.aspx (дата обращения 07.09.2019) [↑](#footnote-ref-11)
12. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.01.2019 N 18АП-16658/2018 по делу N А07-3423/2016 Требование: об отмене определения об отказе в удовлетворении заявления об исключении требований из реестра требований кредиторов. // СПС Консультант [↑](#footnote-ref-12)
13. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 14 марта 2016 г. N 05АП-1119/16

    URL: http://base.garant.ru/61209662/#ixzz5zDuJdKe7 (дата обращения 07.09.2019) [↑](#footnote-ref-13)
14. Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан, дело № А07-10001/2016 URL: https://sudact.ru/arbitral/doc/qnJuEMj1kioK/ (дата обращения 07.09.2019) [↑](#footnote-ref-14)
15. Определение Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 11 октября 2017 г. по делу № А33-25084/2016 URL: https://sudact.ru/vsrf/doc/oOg8QyNubJ15/ (дата обращения 07.09.2019) [↑](#footnote-ref-15)
16. Старков К. И. " О некоторых вопросах применения ч.3.1 и ч.3 ст.14.13 КоАП РФ” // Глаголъ Правосудия – 2017 - №2(14) – с. 93-96 [↑](#footnote-ref-16)
17. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (ред. от 19.12.2013) "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // СПС Консультант [↑](#footnote-ref-17)
18. Решение Четвертого арбитражного апелляционного суда от 29 ноября 2016 года, дело № А10-5017/2016 URL: https://sudact.ru/arbitral/doc/SRzfma8neLZD/ (дата обращения 08.09.2019) [↑](#footnote-ref-18)
19. Резолютивная часть решения Арбитражного суда Красноярска от 9 ноября 2016 г. по делу № А33-19043/2016 URL: https://sudact.ru/arbitral/doc/1Im7heHk2Mmu/ (дата обращения 08.09.2019) [↑](#footnote-ref-19)
20. Доценко М. В. “ Заключение по результатам исследования судебной практики применения к арбитражным управляющим санкции в виде дисквалификации за период с 2014 по 1 квартал 2017 года ” // ОРПАУ URL: https://yadi.sk/i/GkFIOhlU3KYP6H (дата обращения 08.09.2019) [↑](#footnote-ref-20)