УДК 342.9

Горб Елена Евгеньевна – начальник отдела по контролю и надзору в сфере саморегулируемых организаций Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Хабаровскому краю (г. Хабаровск). *E-mail: rusy_07@mail.ru*.

Симорот Светлана Юрьевна – канд. юрид. наук, доцент кафедры правоведения ФГБОУ ВПО «Тихоокеанский государственный университет» (г. Хабаровск). *E-mail: ssimorot@mail.ru*

Elena Evgen'evna Gorb –head of the department of control and supervision in the sphere of the self-regulating organizations of the Administration of the Federal Registration Service on the Khabarovsk territory (Khabarovsk).
E-mail: rusy_07@mail.ru

Svetlana Yur'evna Simorot – Dr. of Jurisprudence, docent of jurisprudence chair of FGBOU VPO "The Pacific state university" (Khabarovsk).
E-mail: ssimorot@mail.ru

E. E. Gorb
S.Yu. Simorot

The realization of administrative-legal powers concerning the arbitration managing directors by the Russian register

The article is devoted to the powers of Russian register on institution the proceedings about administrative offenses concerning the arbitration managing directors, arising thus problems with offered variants of their decision.

Keywords: the arbitration managing director, administrative responsibility, an inconsistency, bankruptcy, arbitration court.

Реализация Росреестром административно-правовых полномочий в отношении арбитражных управляющих

Статья посвящена полномочиям Росреестра по возбуждению дел об административных правонарушениях в отношении арбитражных управляющих, возникающим при этом проблемам с предлагаемыми вариантами их решения.

Ключевые слова: арбитражный управляющий, административная ответственность, несостоятельность, банкротство, арбитражный суд.

Законодательством Российской Федерации на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) возложены функции органа по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих [1]. На территории Хабаровского края

данные полномочия исполняются Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Хабаровскому краю (далее – Управление Росреестра по Хабаровскому краю).

В целях эффективной реализации определенных функций Росреестру предоставлено право возбуждать дела об административных правонарушениях в отношении арбитражных управляющих и обращаться в установленном порядке в суд с заявлением о привлечении последних к административной ответственности [2]. Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) предусмотрено, что должностные лица Росреестра вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.12, 14.13, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 Кодекса, в случае, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими (п. 10 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

На практике должностными лицами Росреестра большинство дел об административных правонарушениях возбуждаются по фактам правонарушений, ответственность за которые предусмотрена по части 3 статьи 14.13 КоАП РФ. Данная норма предусматривает административную ответственность за неисполнение арбитражными управляющими обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве) при отсутствии признаков уголовно наказуемого деяния.

Из анализа законодательства (регулирующего отношения, связанные с привлечением арбитражного управляющего к административной ответственности), судебной практики, а также статистических данных Управления по контролю и надзору в сфере саморегулируемых организаций Росреестра и Управления Росреестра по Хабаровскому краю следует, что в данной сфере существует немало проблем как на законодательном уровне, так и возникающих в ходе привлечения арбитражных управляющих к административной ответственности.

В рамках реализации административных полномочий Управлением Росреестра по Хабаровскому краю в период с 2005 по 2011 гг. в отношении арбитражных управляющих составлен (в общей сложности) 421 протокол об административных правонарушениях, предусмотренных частью 3 статьи 14.13 КоАП РФ. По результатам их рассмотрения арбитражными судами приняты следующие решения: 18 решений о дисквалификации на срок от 6 месяцев до 3 лет; 289 решений о наложении штрафов в размере от 2500 до 5000 руб.; по 68 заявлениям Управления арбитражным управляющим объявлены устные замечания в порядке статьи 2.9 КоАП РФ; по 30 заявлениям приняты решения об отказе в привлечении к административной ответственности [3].

Приведенные цифры показывают крайне редкое применение такой меры наказания, как дисквалификация, но, в то же время, свидетельствуют о принятии значительного количества решений о прекращении производства по делу в связи с объявлением арбитражным управляющим устного замечания.

Указанная тенденция прослеживается на территории всей Российской Федерации. Согласно статистическим данным Управления по контролю и

надзору в сфере саморегулируемых организаций Росреестра в период с 2006 г. по I полугодие 2010 г., составлены 12045 протоколов об административном правонарушении, предусмотренном частью 3 статьи 14.13 КоАП РФ. Арбитражными судами по результатам рассмотрения заявлений, направленных должностными лицами, вынесены следующие решения: дисквалифицированы 215 арбитражных управляющих, наложены штрафы на 8404 управляющих, 1919 – освобождены от административной ответственности с объявлением устного замечания, по 1581 заявлению отказано в привлечении к ответственности [4].

В ходе проведенного исследования авторами выявлено, что причиной неоднозначного подхода к определению арбитражными судами меры наказания в отношении арбитражных управляющих могут служить несколько факторов.

Диспозиция части 3 статьи 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 совершения. В связи с этим, судам трудно определить вид и размер административного наказания, который необходимо применить к нарушителю. Это приводит к тому, что нередко суды необоснованно отказывают в привлечении к административной ответственности в связи с малозначительностью либо устанавливают наказание, несоразмерное совершенному деянию. При выборе наказания между штрафом и дисквалификацией (в связи с отсутствием четко определенной между ними границы) суды выбирают штраф. При этом, понятия «соразмерность» наказания характеру совершенного правонарушения и «малозначительность» носят неопределенный и оценочный характер.

Проведенный анализ судебной практики показывает, что, несмотря на исчерпывающий перечень отягчающих обстоятельств, установленный статьей 4.3 КоАП РФ, суды, назначая административное наказание, учитывают общественную опасность деяния, которая, в свою очередь, определяется размером ущерба, причиненного правонарушением, а также обстоятельствами совершенного деяния. Но и данное правило применяется на практике судами неоднозначно.

Так, нарушение временным управляющим обязанностей по представлению в арбитражный суд документов, повлекшее неоднократное отложение судебного разбирательства по делу о несостоятельности (банкротстве), может являться для суда основанием назначения наказания в виде дисквалификации сроком на 6 месяцев (Постановление ФАС СЗО №А56-24759/2006, №А56-46104/2006). В то же время, за серьезные нарушения (нередко влекущие причинение материального ущерба должнику и кредиторам в размере, превышающем миллионы рублей) в применении арбитражным управляющим наказания в виде дисквалификации судами отказывается со ссылкой на отсутствие общественно опасных последствий деяния; максимальное наказание, которое грозит последним, в данном случае – штраф в размере 5000 руб. (Решение Арбитражного суда Свердловской области от 30.08.2010 г. по делу №А60-27353/2010-С14).

Представляется что разграничение правонарушений за неисполнение арбитражным управляющим обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве), в статье 14.13 КоАП РФ на различные составы (в зависимости от тяжести совершенного проступка) позволит наиболее эффективно использовать силу административного наказания. В свою очередь, разрешение проблемы отсутствия на практике единого подхода в вопросах привлечения арбитражных управляющих к административной ответственности и применения к ним мер, установленных действующим законодательством, видится в принятии Высшим арбитражным судом РФ разъяснительных документов в виде постановлений пленума, информационных писем, которые бы упорядочили работу судов в данном направлении.

Еще одной проблемой, возникающей при рассмотрении заявлений должностных лиц Росреестра о привлечении арбитражных управляющих к административной ответственности, является растущее из года в год количество прекращенных производств по делу с объявлением устного замечания в порядке статьи 2.9 КоАП РФ. Так, в 2007 г. на территории России количество прекращенных судами производств по делам об административных правонарушениях составило 367, в 2008 г. приняты 486 подобных судебных актов, в 2009 г. – 559, в I полугодии 2010 г. – 307 (аналогичный период 2009 г.– 231).

Малозначительность совершенного правонарушения – специфическое обстоятельство, исключающее привлечение к административной ответственности. В соответствии со статьей 2.9 КоАП РФ, при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Правовым последствием применения положений указанной нормы является вынесение постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении и объявление устного замечания (ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ).

С учетом изложенного возникает ситуация, когда суд в ходе рассмотрения дела устанавливает состав административного нарушения, в том числе и вину арбитражного управляющего, однако, последний не несет ответственности за совершенное противоправное деяние, следовательно, неблагоприятные последствия в виде карательной санкции государства не претерпевает. На практике это приводит к тому, что устные замечания в адрес арбитражных управляющих нередко приводят к повторным и более серьезным нарушениям закона со стороны указанных лиц. Кроме того, судебные решения об освобождении от административной ответственности с объявлением устного замечания не являются отягчающими вину обстоятельствами и не могут быть приняты во внимание при рассмотрении в суде повторных заявлений о привлечении арбитражного управляющего к административной ответственности [2].

Представляется, что в ходе процесса по разграничению составов административных правонарушений за неисполнение обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве) в рамках статьи 14.13 КоАП РФ, необходимо предусмотреть применение в отношении арбитражных управляющих такой меры наказания, как предупреждение.

Это обусловлено тем, что предупреждение является одним из видов административных наказаний и означает привлечение субъекта к административной ответственности со всеми вытекающими отсюда юридическими последствиями. С применением предупреждения наступает срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Так называемое состояние административной наказанности длится в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения [5]. Более того, предупреждение является самодостаточной мерой административного наказания, поскольку его применение означает итог административного преследования и не требует какого-либо дополнительного административно-наказательного воздействия на лицо, признанное виновным в совершении конкретного административного правонарушения.

Применение данной меры позволит достигнуть должного воздействия на арбитражного управляющего, допустившего нарушение законодательства о несостоятельности (банкротстве), поскольку в большей степени именно от надлежащего исполнения управляющим своих обязанностей зависят: ход процедуры банкротства, степень удовлетворения требований кредиторов, финансовое состояние должника, вероятность оздоровления организации.

Так же в целях совершенствования процедуры привлечения арбитражного управляющего к административной ответственности, по мнению авторов, целесообразно разграничить норму статьи 14.13 КоАП РФ не только по тяжести составов административных нарушений, но и по мерам наказания, применяемым к арбитражным управляющим, передав полномочия по принятию решения о привлечении арбитражных управляющих к административной ответственности (в виде предупреждения или штрафа) в компетенцию должностных лиц федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. При этом, предлагается принятие решения о назначении наказания в виде дисквалификации оставить в компетенции арбитражных судов. В первую очередь, это позволит сократить срок привлечения арбитражного управляющего к административной ответственности.

Кодексом установлено, что за административные правонарушения, влекущие применение дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся – не позднее одного года со дня обнаружения [2].

Как показывает практика, такой срок давности является недостаточным для установления всех признаков административного правонарушения, за

которое предусмотрена дисквалификация, поскольку факт совершения административного правонарушения и факт его выявления часто могут не совпадать. В случае, если обнаруживаемое правонарушение не является длящимся, несмотря на увеличенный срок давности, установленный для таких санкций, как дисквалификация, его бывает крайне мало. Это объясняется зачастую: отсутствием у административного органа возможности своевременного обнаружения правонарушения; необходимостью проведения административного расследования в целях установления обстоятельств проступка; длительностью судебного рассмотрения заявлений о привлечении арбитражных управляющих к административной ответственности; отсутствием у должностных лиц Росреестра возможности принимать самостоятельно решения по имеющимся материалам.

Правонарушения, предусмотренные частью 3 статьи 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, что принятие решений по делам об административных правонарушениях, возбужденных в отношении арбитражных управляющих непосредственно должностными лицами Росреестра, существенно уменьшит время от момента начала проверки до принятия окончательного решения.

По мнению авторов, передача функции по рассмотрению дел об административных правонарушениях должностным лицам Росреестра значительно снизит нагрузку на судей. Согласно данным статистики Росреестра, в среднем по России, в арбитражные суды ежегодно направляются порядка 3000 заявлений о привлечении арбитражных управляющих к административной ответственности по части 3 статьи 14.13 КоАП РФ.

Снижение нагрузки на судей является актуальной проблемой и обсуждается довольно давно. Так, согласно статистическим данным, приведенным бывшим председателем Арбитражного суда г. Москвы А.К. Большовой, начиная с 2008 г. наблюдается тенденция значительного возрастания поступающих в арбитражные суды дел: в 2009 г. в суды поступили на рассмотрение 1563315 исков и заявлений – на 45% больше, чем в 2008 г.; в 2009 г. рассмотрены по первой инстанции 1409503 дела – на 45,3% больше, чем в 2008 г. В среднем, на одного судью приходится рассмотрение 65 дел в месяц (имеются в виду дела, производство по которым завершено). По мнению А.К. Большовой, отказ от судебного порядка привлечения к административной ответственности и передача решения этого вопроса административным органам несколько сократят нагрузку на арбитражные суды. Количество составов административных правонарушений, по которым привлечение к ответственности производится в административном порядке, превышает количество составов административных правонарушений, по которым привлечение к ответственности производится в судебном порядке. Поскольку

не все привлеченные к ответственности в административном порядке оспаривают решения административных органов, то сопоставление приведенных выше цифр позволяет надеяться, что отказ от привлечения к административной ответственности в судебном порядке даст положительный результат [6].

Данного мнения придерживается и председатель Хабаровского краевого суда С.Г. Братенков, который считает, что в подведомственности судей уместно оставить только те административные составы, в санкциях которых предусмотрены такие наказания, как: административный арест, административное выдворение, дисквалификация, административное приостановление деятельности, лишение специального права и конфискация орудий или предметов правонарушения. Остальные административные составы следует вывести из подведомственности судей, поскольку их могут рассматривать соответствующие надзорные и контрольные органы.

Политика государства также направлена на снижение нагрузки на судей. В 2010 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев поручил подготовить комплекс мероприятий по снижению нагрузки на судей арбитражных судов. В мае 2011 г. на заседании Президиума Высшего арбитражного суда РФ рассматривался законопроект с комплексом мер, направленных на снижение нагрузки на судей. Законопроект предполагает внесение изменений в девять федеральных законов, в том числе в законы, связанные с функционированием судебной системы, а также в Налоговый кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях. Указанная тенденция прослеживается и в Послании Президента РФ Федеральному собранию от 22 декабря 2011 г., где также упоминается, что российскими судьями рассматривается гораздо больше дел, чем в других европейских странах [7].

Подводя итог, необходимо отметить, что решение обозначенных проблемных вопросов позволит повысить эффективность административной ответственности, применяемой к арбитражным управляющим, которая, в первую очередь, направлена на уменьшение количества административных правонарушений в такой сложной сфере, как экономическая деятельность, а также намерена предупреждать совершение новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Литература и источники:

1. О несостоятельности (банкротстве) : Федер. закон от 26.10.2002 № 127–ФЗ. – М. : Омега-Л., 2009. – 296 с.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. – М. : Юрайт-издат., 2009. – 271 с.

3. Аналитические записки о деятельности отдела по контролю и надзору в сфере саморегулируемых организаций Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Хабаровскому краю за период с 2003 по 2011 гг.

4. Обзоры Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии практики применения органом по контролю (надзору) полномочий, предоставленных КоАП РФ, за период 2006 – 2009 гг., I полугодие 2010 г.

5. Максимов, И. В. Административные наказания / И. В. Максимов. – М. : Норма, 2009. – 464 с.

6. Большова, А. К. Состояние и перспективы сокращения нагрузки на судей // Журнал российского права. – 2010. – № 10. – С. 86 – 92.

7. Послание Президента РФ Федеральному собранию от 22.12.2011 г. // Российская газета. – 2011. – 23 дек.