

DOI: 10.17803/2542-2472.2023.28.4.056-061

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БАНКРОТСТВЕ

Мякинченко Сергей Сергеевич,
студент Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125933, Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
sergemy2k19@mail.ru

© Мякинченко С. С., 2023

Аннотация. Статья посвящена административной ответственности за нарушения законодательства о банкротстве. В работе рассматриваются основные типы нарушителей, которые подлежат административной ответственности. Особое внимание уделяется классификации нарушений законодательства о банкротстве, а также определению мер административной ответственности, применимых к лицам, допустившим такие нарушения. В статье проводится подробное рассмотрение санкций, предусмотренных законодательством, и их эффективности в предотвращении нарушений в сфере банкротства. Особое внимание уделяется такому виду административного наказания, как дисквалификация. Проводится сравнение отечественной санкции с ее аналогами в Германии и США, в результате которого делается вывод о необходимости изменения подхода к санкции, применяемой в РФ. В статье анализируется действующее законодательство, постановление Конституционного суда и судебная практика, выявляя недостатки и противоречия в законодательстве, касающемся административных правонарушений в сфере банкротства. Автором вносятся собственные предложения по внесению изменений в ст. 2.9, 14.12–14.14 КоАП РФ, которые могли бы сделать отечественное законодательство более эффективным в сфере регулирования отношений, связанных с совершением нарушений законодательства о банкротстве.

Ключевые слова: административное право, законодательство, правонарушение, административная ответственность, санкция, дисквалификация, банкротство, малозначительность, арбитражный управляющий, должник.

ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR BANKRUPTCY LAW VIOLATIONS

Sergei S. Myakinchenko,
Undergraduate Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Moscow 125933, Russian Federation
sergemy2k19@mail.ru

Abstract. The paper is devoted to imposing administrative liability for violations of bankruptcy legislation. The paper considers the main types of violators who are subject to administrative responsibility. Special attention is paid to the classification of violations of bankruptcy legislation, as well as to the definition of administrative

liability measures applicable to persons who have committed such violations. The paper provides a detailed review of the sanctions provided for by law and their effectiveness in preventing violations in the field of bankruptcy. Special attention is paid to such a type of administrative punishment as disqualification. The author compares domestic sanctions with its counterparts in Germany and the United States. The paper concludes that there is a need to change the approach to sanctions applied in the Russian Federation. The paper analyzes the current legislation, the decision of the Constitutional Court and judicial practice, identifying shortcomings and contradictions in legislation concerning administrative offenses in the field of bankruptcy. The author makes his own proposals to amend Articles 2.9, 14.12–14.14 of the Administrative Code of the Russian Federation that can make domestic legislation more effective in regulating relations related to violations of bankruptcy legislation.

Keywords: administrative law, legislation, offense, administrative liability, sanction, disqualification, bankruptcy, insignificance, arbitration manager, debtor.

Институт банкротства, обеспечивая баланс интересов различных участников рынка и способствуя стабильности развития экономики, является особенно важным элементом современной экономической системы любого экономически развитого государства. В Российской Федерации с каждым годом просматривается неустанный рост количества банкротных процедур, а также запросов в их урегулировании. В 2022 г. арбитражными судами было рассмотрено 243 435 банкротных дел, что существенно больше, чем за 2021 (189 277) и за 2020 (102 203) гг.¹ Правовая позиция изложена и в постановлении Конституционного Суда РФ: «процедуры банкротства носят публично-правовой характер»².

Бесспорно, важную роль в юридической системе банкротства играет административное право, так как оно предоставляет специальные инструменты, которые способствуют обеспечению надлежащего порядка в этой области, включая предотвращение совершения правонарушений, а также возможность привлечения нарушителей к административной ответственности.

Однако административно-правовая ответственность за неправомерные действия, совершаемые в процессе банкротства, или нарушение действующего законодательства о несостоятельности на данный момент рассматривается как явление относительно редкое, но весьма проблемное для общества. В настоящий момент административное законодательство, регулирующее отношения по поводу несостоятельности (банкротства), не получило должного уровня проработанности и всё еще находится на этапе детализации, конкретизации, рассмотрения альтернативных способов регулирования некоторых аспектов.

Весьма многогранный спектр отношений в области банкротства с его сложностью и разнообразием уместается в ограниченном числе статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а именно в ст. 14.12 «Фиктивное или преднамеренное банкротство», 14.13 «Неправомерные действия при банкротстве» и 14.14 «Воспрепятствование должностными лицами кредитной или иной финансовой организации осуществлению функций временной администрации».

Административная ответственность за нарушения законодательства о банкротстве в основном распространяется на физических лиц. В некоторых случаях законодательством предусмотрено привлечение и специальных субъектов: руководителей юридических лиц, учредителей (участников) юридических лиц, временных администраторов кредитных организаций, индивидуальных предпринимателей, а

¹ Данные судебной статистики // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 25.11.2023).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

также арбитражных управляющих. За совершение нарушений административного законодательства о банкротстве могут быть назначены административные наказания в виде административного штрафа или дисквалификации.

В ходе проведенного анализа упомянутых статей КоАП были выявлены недостатки и несовершенства в законодательстве, касающемся административных правонарушений в сфере банкротства. Так, объективной стороной такого правонарушения, как фиктивное банкротство, согласно ч. 1 ст. 14.12 КоАП РФ, является «заведомо ложное публичное объявление руководителем или учредителем (участником) юридического лица о несостоятельности данного юридического лица либо индивидуальным предпринимателем или гражданином о своей несостоятельности»³. На основании анализа норм Закона о банкротстве, по сути, только заявление о несостоятельности (банкротстве), подписанное руководителем юридического лица или лицом, уполномоченным в соответствии с учредительными документами должника подавать заявление о признании должника банкротом, может быть признано заведомо ложным публичным заявлением о банкротстве.

Другие формы «заведомо ложных публичных объявлений о несостоятельности» (такие, как их распространение через средства массовой информации (СМИ)) на данный момент не предусматривают сходных негативных правовых последствий⁴. Это может создать определенные юридические проблемы и возможность избежать наказания в случаях, когда мошеннические объявления о банкротстве используются вне указанных категорий.

В настоящее время отсутствует четкое определение заведомо ложного публичного объявления о банкротстве и соответствующие критерии для его определения. Уточнение законодательства и установление ясных норм для таких ситуаций может быть крайне полезным для борьбы с мошенничеством в области банкротства, обеспечения законности в этой сфере, «достижения истинного замысла закона — установления порядка»⁵.

Еще одним проблемным аспектом в рассматриваемой сфере является конфликт между материальными нормами в рамках административного законодательства. Так, статьи 14.13 и 14.14 КоАП РФ взаимодействуют как общая и специальная нормы, регулируя административную ответственность за недобросовестные действия в контексте банкротства.

В научной среде был представлен взгляд, согласно которому часть 4 ст. 14.13 и статья 14.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях фактически вводят двойную административную ответственность. Важно подчеркнуть, что такое положение рассматривалось не как нарушение требований ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ, а скорее как позиция законодателя, который создал нормы, регулирующие сходные административные правонарушения, сочетающие в себе общие и частные аспекты⁶.

После дополнения ч. 4 ст. 14.13 КоАП РФ стоило бы признать статью 14.14 КоАП РФ утратившей силу, поскольку ее присутствие в качестве общей нормы становится необоснованным, учитывая, что ее объективная сторона практически полностью совпадает с объективной стороной ч. 4 ст. 14.13 КоАП РФ. Из этого факта вытекают две проблемы. Во-первых, на практике ст. 14.14 КоАП РФ практически не применяется ввиду наличия ч. 4 ст. 14.13⁷. Во-вторых, по причине конкуренции двух норм

³ Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. от 04.08.2023) // СЗ РФ. 2002. № 3. Ст. 4190 ; СЗ РФ. 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6206.

⁴ Лебедева Е. А. Административная ответственность за нарушения законодательства о банкротстве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 88.

⁵ Исаев И. А. Непроявленный язык закона // Lex russica. 2006. № 1. С. 15.

⁶ Газетдинов Е. В. Новое в законодательстве об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности // Известия Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена. 2008. № 1. С. 92–95.

⁷ Амелин Р. В. [и др.]. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая: комментарий к главам 1–14 КоАП РФ / под общ. ред. Л. В. Чистяковой. ГроссМедиа : РОСБУХ, 2019. С. 431.

возникает ситуация, когда возможен спор о применении административной ответственности на неверных основаниях, что может привести к избеганию наказания.

Самой тяжелой санкцией для управляющих остается дисквалификация, предусмотренная частями 3 и 3.1 ст. 14.13 КоАП, которая фактически является лишением права на профессию и возможности работать и зарабатывать, не говоря уже о прямых финансовых потерях. Так, в Германии существует аналогичная мера уголовно-правового характера. Она может быть применена, если есть значительная вероятность, что преступник будет продолжать злоупотреблять своей профессией в будущем, а обязательным условием для применения данной меры является общая оценка преступника и его действий на момент вынесения приговора, которая убеждает судью в возможности совершения им будущих существенных правонарушений. Говоря о практике США, для применения подобной меры также требуются веские основания: мошенничество, обман, грубое неуправление имуществом должника. Очевидно, что применение такой меры ответственности должно быть соразмерным характеру совершенных нарушений⁸.

В российской практике встречается множество случаев, когда невозможно говорить о соразмерности: управляющие могут быть лишены работы в результате нарушения срока публикации на ЕФРСБ или неуказания ОКВЭД должника в отчете. Так, Арбитражным судом города Москвы управляющему была назначена дисквалификация на 6 месяцев за нарушение сроков публикации на ЕФРСБ сообщений о подаче заявлений об оспаривании сделок и о вынесенных судебных актах в отношении этих заявлений с учетом того, что ранее по другим делам об административной ответственности ему выносилось предупреждение и назначались три штрафа (дело № А40-247921/2019)⁹. В деле № А82-13450/2020¹⁰ суд дисквалифицировал конкурсного управляющего на 6 месяцев из-за разногласий относительно начала исчисления срока на публикацию сообщения о судебном акте в ЕФРСБ. Арбитражный управляющий по решению Арбитражного суда г. Москвы был лишен права на профессию на срок 6 месяцев за нарушение срока опубликования информации о заявлении кредитора о признании недействительной сделки должника на 3 дня, срока опубликования сведений о признании недействительной сделки должника на 2 месяца и срока опубликования сведений об обращении в суд с заявлением о взыскании убытков на 10 дней (дело № А40-26292/2021)¹¹. Проблема заключается в том, что упомянутые ранее части ст. 14.13 формальны и при этом применимы к любому нарушению законодательства о банкротстве, независимо от его последствий. Например, арбитражные управляющие могут быть привлечены к ответственности за отсутствие подписи на каждой странице реестра кредиторов. Так, Восьмой арбитражный апелляционный суд, рассмотрев апелляционную жалобу управляющего, признал за ним нарушение ст. 14.13 (дело № А46-2267/2018)¹². Первоочередной

⁸ Handbook for Chapter 13 Standing Trustees, Effective October 1, 2012 (U. S. Department of Justice) // Официальный сайт Министерства юстиции США. URL: <https://www.justice.gov/ust/private-trustee-handbooks-reference-materials/chapter-13-handbooks-reference-materials> (дата обращения: 25.11.2023).

⁹ Решение Арбитражного суда города Москвы от 22.10.2019 по делу № А40-247921/2019 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/i8UEX78zJkgo/> (дата обращения: 25.11.2023).

¹⁰ Решение Арбитражного суда Ярославской области от 14.10.2020 по делу № А82-13450/2020 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://e.arbitr-praktika.ru/npd-doc?npmid=98&npid=53695523> (дата обращения: 25.11.2023).

¹¹ Решение Арбитражного суда города Москвы от 18.03.2021 по делу № А40-26292/2021 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/IEQkY9zM019/> (дата обращения: 25.11.2023).

¹² Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 26.07.2018 по делу № А46-2267/2018 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/F9EkJDSJEKvD/> (дата обращения: 25.11.2023).

задачей для арбитражного управляющего становится не работа с конкурсной массой, а правильное оформление отчетности.

Проводя сравнительный анализ дисквалификации и отстранения (ст. 145 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»), можно сделать вывод: нарушение ст. 14.13 ч. 3 влечет за собой наиболее строгие последствия при наименее строгих основаниях, что, по мнению автора, выглядит крайне нелогично. В случае нарушений, даже незначительных, могут быть вынесены предупреждения и возбуждены дела. Важно отметить, что уже первое нарушение, как показывает решение суда, может привести к привлечению к административной ответственности, например, если управляющий не сообщил в ЕФРСБ о наличии признаков фиктивного банкротства у должника (дело № А31-534/2021)¹³.

Кроме того, важно рассмотреть вопрос об административной ответственности управляющих в общем. Если управляющим были причинены убытки или их риск, то этот вопрос может быть рассмотрен в рамках дела о банкротстве. Если ни убытков, ни их риска не возникло и права участников дела не были нарушены, то в таких случаях нет необходимости вмешательства государства и привлечения управляющих к ответственности.

В настоящее время, если суд признает, что такое наказание, как дисквалификация, является несоразмерным для совершенного нарушения, он может решить, что это нарушение является малозначительным. Однако в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ при малозначительности административного правонарушения судья или орган, уполномоченные решать дело, могут решить освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. А так как санкция, согласно ст. 14.13, является безальтернативной, то перед судом становится выбор: освободить управляющего от ответственности или лишить его права на профессию, независимо от конкретных обстоятельств дела. Из-за отсутствия определения или критериев малозначительности деяния в Кодексе существует ряд затруднений при оценке того или иного административного правонарушения как малозначительного.

С учетом рассмотренных аспектов, связанных с административной ответственностью арбитражных управляющих, предлагается следующее:

- исключить критерии повторности административного правонарушения и создать отдельный состав для квалификации арбитражного управляющего. Этот состав будет применяться в случае умышленных правонарушений, которые привели или могли привести к убыткам для участников дела о банкротстве;
- внести изменения в ч. 3.1 ст. 14.13 КоАП и ввести альтернативную санкцию для повторных нарушений. Применение дисквалификации в отличие от штрафа сделать возможным только при наличии умысла управляющего и убытков или риска наступления убытков для лиц, участвующих в деле о банкротстве;
- закрепить в ст. 2.9 КоАП РФ понятие малозначительности. Такое дополнение могло бы сделать процесс определения малозначительных административных правонарушений более ясным и предсказуемым.

Подводя итог, хотелось бы подчеркнуть особую важность института административной ответственности в сфере банкротства. Несмотря на некоторые изменения, внесенные различными правовыми реформами и нормативными правовыми актами, в законодательстве наблюдаются довольно серьезные проблемы и недоработки, требующие внимания и корректировок. Поскольку «появление ошибок в правоприменительной практике зачастую может быть связано именно с низким качеством нормативно-правовой базы»¹⁴, регулирование административной ответственности

¹³ Решение Арбитражного суда Вологодской области от 24.03.2021 по делу № А31-534/2021 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/312eoWiUV4Uy/> (дата обращения: 25.11.2023).

¹⁴ Румянцев В. Г., Мурсалимов Г. Р. Юридическая техника как средство преодоления правоприменительных ошибок // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 3 (35). С. 16.

в сфере банкротства должно быть более точным и прозрачным, чтобы обеспечить справедливость и эффективность правосудия в этой важной сфере экономики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Амелин Р. В. [и др.]. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая: комментарий к главам 1–14 КоАП РФ / под общ. ред. Л. В. Чистяковой. — ГроссМедиа : Росбукх, 2019. — 1337 с.
2. Газетдинов Е. В. Новое в законодательстве об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности // Известия Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена. — 2008. — № 1. — С. 92–95.
3. Исаев И. А. Непроявленный язык закона // Lex russica. — 2006. — № 1. — С. 7–25.
4. Лебедева Е. А. Административная ответственность за нарушения законодательства о банкротстве : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — 199 с.
5. Румянцева В. Г., Мурсалимов Г. Р. Юридическая техника как средство преодоления правоприменительных ошибок // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2007. — № 3 (35). — С. 14–16.

REFERENCES

1. Amelin RV, et al. Chistyakov LV (ed.). An article-by-article commentary on the Code of Administrative Offences of the Russian Federation. Part One: commentary on chapters 1–14 of the Administrative Code of the Russian Federation. GrossMedia: Rosbukh Publ.; 2019. (In Russ.).
2. Gazetdinov EV. New legislation on administrative offenses in the field of entrepreneurial activity. *Proceedings of Herzen Russian State Pedagogical University*. 2008;1:92-95. (In Russ.).
3. Isaev IA. The Unmanifested Language of the Law. *Lex russica*. 2006;1:7-25. (In Russ.).
4. Lebedeva EA. Administrative responsibility for violations of bankruptcy legislation. Cand. Sci. Diss. (Law). Moscow; 2008. (In Russ.).
5. Rumyantseva VG and Mursalimov GR. Legal Technique as a Means of Overcoming Law Enforcement errors. *Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2007;3(35):14-16. (In Russ.).