

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Суходольский Игорь Михайлович

**ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА УЧАСТИЯ
ГОСУДАРСТВА В ПРОЦЕССЕ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ
(БАНКРОТСТВА)**

Специальность 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Карелина Светлана Александровна

МОСКВА – 2022

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Правовые основы участия государства в процессе несостоятельности (банкротства): генезис, цели, государственная политика.....	18
§ 1. Генезис участия государства в правоотношениях несостоятельности (банкротства).....	18
§ 2. Цели и задачи участия государства в процессе несостоятельности (банкротства)	35
§ 3. Правовое обеспечение государственной политики в сфере несостоятельности банкротства).....	61
Глава 2. Понятие и виды правовых форм и правовых средств участия государства в процессе несостоятельности (банкротства)	82
§ 1. Участие государства в процессе несостоятельности (банкротства): правовые формы и правовые средства	82
§ 2. Правовые средства государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства).....	110
§ 3. Правовые формы делегирования государством своих функций субъектам частного права в процессе несостоятельности (банкротства).....	129
Глава 3. Особенности участия государства в правоотношениях несостоятельности (банкротства).....	152
§ 1. Участие государства в горизонтальных (частноправовых) отношениях в процессе несостоятельности (банкротстве)	152
§ 2. Участие государства в публично-правовых отношениях в сфере несостоятельности (банкротства)	176
§ 3. Особенности участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) в связи с необходимостью защиты публичного интереса и публичного порядка.....	207
Заключение	226
Библиография	237

Введение

Актуальность темы исследования. Данные официальной статистики подтверждают, что дела о несостоятельности (банкротстве) являются одними из наиболее распространенных в судебной практике¹.

В настоящее время значительная часть участников имущественного оборота сталкивается с ситуацией, при которой обязательства, в том числе перед бюджетом, исполняются лишь частично. Напротив, при нормальном развитии экономических отношений стороны изначально рассчитывают на полное и своевременное удовлетворение своих требований. По этой причине в настоящем исследовании несостоятельность (банкротство), как особое явление социальной и экономической жизни, последовательно характеризуется как аномалия имущественного оборота, требующая комплексно-правового регулирования.

Цивилизованный правопорядок не может игнорировать подобное положение дел – массовое неисполнение обязательств и стихийные банкротства являются наиболее типичными признаками макроэкономической нестабильности. Ожидается, что государство, действуя в качестве регулятора, реализует комплекс мер по стабилизации имущественного оборота, поддержке наиболее уязвимых секторов экономики как фискальными, так и нефискальными методами. В этой связи, как справедливо указывает С.А. Карелина, «институт несостоятельности (банкротства) в самом широком его понимании состоит во вмешательстве государства в отношения по уплате долгов для защиты прав и интересов должника и кредиторов. С этой точки зрения данный институт рассматривается как инструмент государства в обеспечении стабильности, сбалансированности прав и законных интересов

¹ Судебный департамент при Верховном суде опубликовал отчет по делам о банкротстве в первом полугодии 2020-го. За этот период российские арбитражные суды рассмотрели 41 637 заявлений. В их числе – 27 998 дел о несостоятельности граждан, 12 339 – юридических лиц и 1451 – индивидуальных предпринимателей (<https://pravo.ru/news/226818/>).

участников хозяйственного оборота, в конечном итоге – всего рынка в целом»².

Представляется, что государственное регулирование должно носить точечный, адресный характер ввиду объективной ограниченности административных ресурсов. К тому же было бы неправильно возлагать на публичную власть обязанности по финансово-экономической поддержке (дотированию) абсолютно всех должников, столкнувшихся с неплатежеспособностью: в отличие от административно-планового способа хозяйствования, для которого, как правило, не характерно наличие механизмов несостоятельности (банкротства) в силу использования нерыночных способов поддержки убыточных (нерентабельных) и неэффективных участников имущественного оборота, рыночная экономика предполагает значительно большую независимость и самостоятельность хозяйствующих субъектов. В этих условиях расширяется и усложняется функционал государства – помимо предоставления финансовой поддержки, оно призвано создавать комплексно-правовое регулирование, в равной степени обеспечивающее защиту прав и законных интересов кредиторов и должника³.

Особенно возрастает потребность оборота в поддержке со стороны государства при чрезвычайных ситуациях (войнах, особо опасных природных явлениях, катастрофах, эпидемиях и т.д.). Так, ухудшение санитарно-эпидемиологической обстановки в 2020-2021 гг., вызванное

² Карелина С.А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности. М., 2008 (СПС «Консультант Плюс»).

³ Быков А.Г. Предпринимательское право: проблемы формирования и развития // А.Г. Быков: Человек, Ученый, Учитель / Отв. ред. Е.П. Губин. М., 2013. С. 60 и далее. Данная точка зрения получила развитие и фундаментальное обоснование в работах одного из крупнейших отечественных исследователей проблематики государственного регулирования экономики Е.П. Губина: «В Российской Федерации сложился механизм государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства), который представляет собой систему юридических средств и воздействия права на отношения, связанные с денежной несостоятельностью различного вида и типа должников. Действие этого механизма проявляется через правовой режим, вводимый специально уполномоченными государством органами для должника и кредиторов в связи с возникновением между ними денежных обязательств при условии, что они (должник и кредитор) самостоятельно не в состоянии позитивно урегулировать данные правоотношения» (Несостоятельность (банкротство): Учебный курс. В 2-х т. / Под ред. С.А. Карелиной. М., 2018. Т. 1. С. 388 (автор главы – Е.П. Губин)).

распространением новой коронавирусной инфекции (пандемии COVID-19), привело к кризису, а порой и к ликвидации многих предприятий. В кратчайшие сроки государством был разработан комплекс мер по поддержке хозяйствующих субъектов (как будет показано далее, часть этих мер напрямую коснулась законодательства о банкротстве⁴, например, мораторий на инициирование процедур несостоятельности (банкротства)). В 2022 г. в результате сложившейся политической обстановки против Российской Федерации было введено значительное число санкций, что создало ряд проблем для отечественной экономики, в том числе в связи с уходом с рынка иностранных инвесторов, поставивших свои предприятия в зону риска с точки зрения появления у них признаков несостоятельности (банкротства). Государство снова воспользовалось хорошо зарекомендовавшим себя во время пандемии правовым средством – мораторием на банкротство, который стал характеризоваться как тотальный.

Несмотря на то, что кризисы, вызванные распространением инфекционных заболеваний, а также введением санкций против государства, в новейшей истории достаточно редки, сами по себе кризисы весьма типичны для рыночной экономики: более того, поступательное развитие рынка зачастую невозможно без кризисов (Н.Д. Кондратьев⁵, Й. Шумпетер⁶). Поэтому государство нуждается в создании долгосрочной государственной экономической политики, в том числе в сфере несостоятельности (банкротства), а также ее правовом обеспечении, так как правопорядок всегда непосредственно вовлечен в процесс несостоятельности (банкротства), оказывая регулятивное воздействие на имущественный оборот, предоставляя поддержку отдельным секторам экономики, осуществляя налоговое

⁴ Ключевые изменения в сфере банкротства были внесены Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», который дополнил Закон о банкротстве статьей 9.1, предоставляющей Правительству Российской Федерации в исключительных случаях право ввести мораторий на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами.

⁵ Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М.: Экономика, 2002. 768 с.

⁶ Schumpeter J.A. Capitalism, socialism and democracy. London: Routledge, 2003. С.?

стимулирование и т.д. Перед законодателем, судебной практикой и научной доктриной стоит задача по определению оптимальных правовых форм такого участия.

Но помимо публично-правовой стороны отношений, возникающих в связи с участием государства в процессе несостоятельности (банкротства), существует и частноправовой аспект: государство, являясь участником существующих правоотношений, обладает собственными интересами, которые также могут быть затронуты и поэтому требуют правовой защиты в ходе реализации отдельных процедур несостоятельности (банкротства). Таким образом, упрочение рыночного способа хозяйствования ставит задачу по обновлению устоявшихся представлений юридической науки о роли и месте государства в экономике в целом и в сфере несостоятельности (банкротства) в частности.

Отметим, что институт банкротства постоянно находится в сфере пристального внимания государства, которое стремится к постоянному совершенствованию законодательства в данной сфере. Так, в настоящее время разработан законопроект⁷, который имеет целью комплексный пересмотр норм о несостоятельности (банкротстве) и предлагает создать новую реабилитационную процедуру, направленную на восстановление платежеспособности должника и сохранение бизнеса, отказавшись от таких процедур банкротства, как наблюдение, финансовое оздоровление и внешнее управление.

Изложенными соображениями обусловлен выбор темы настоящего исследования.

Степень научной разработанности. Правовая природа государства и его правосубъектность неоднократно становились предметом серьезных научных исследований. Так, еще в советской доктрине были разработаны

⁷ Законопроект № 1172553-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части реформирования института банкротства) <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1172553-7>

фундаментальные основы цивилистического учения о правосубъектности государства, государственных органов и предприятий (С.С. Алексеев, М.И. Брагинский, С.Н. Братусь, А.В. Венедиктов, П.П. Виткявичюс, В.А. Мусин, В.А. Рахмилович, Е.А. Флейшиц, Р.А. Халфина и др.). Помимо этого велась широкая дискуссия о природе государственной собственности, существенно обогатившая представления юридической науки о правовом положении государства (Г.А. Аксененок, В.П. Грибанов, Л.И. Дембо, С.М. Корнеев, Ю.К. Толстой, А.М. Турубинер и др.).

На протяжении нескольких десятилетий многие выдающиеся представители науки советского хозяйственного права обращались к вопросам о роли и места государства в системе хозяйственных связей (А.Г. Быков, Л.Я. Гинцбург, В.В. Лаптев, В.К. Макутов, В.С. Мартемьянов, Б.М. Рубинштейн, Л.М. Рутман, Л.М. Шор и др.).

Однако после распада СССР и возрождения рыночной экономики потребовалась адаптация советских правовых конструкций и подходов к изменившимся реалиям. В науке предпринимательского права сложилось ясное понимание, что государство является неотъемлемым институтом рыночной экономики, обеспечивающим цивилизованные, правовые формы взаимодействия хозяйствующих субъектов – отсюда получило развитие целое научное направление, посвященное государственному регулированию рыночной экономики, государственной экономической политике (В.К. Андреев, А.В. Белицкая, А.Г. Быков, В.А. Вайпан, Е.П. Губин, М.А. Егорова, И.В. Ершова, О.М. Олейник, Ю.С. Цимерман и др.).

В науке гражданского права также не прекращаются исследования, посвященные широкому кругу вопросов, связанных с правосубъектностью публично-правовых образований: российские цивилисты продолжают развивать взгляды крупного отечественного правоведа, автора положений о гражданско-правовом статусе государства в Гражданском кодексе РФ М.И. Брагинского (А.А. Иванов, Е.А. Суханов, А.Х. Ульбашев и др.).

К тому же за последние три десятилетия в российской юриспруденции сформировалось несколько самостоятельных научных школ, специализирующихся на исследовании института несостоятельности (банкротства), наиболее заметными представителями которых являются В.С. Белых, В.В. Витрянский, С.А. Карелина, В.Ф. Попондопуло, О.М. Свириденко, Е.Д. Суворов, М.В. Телюкина, И.В. Фролов, Т.П. Шишмарева и др., продолжающие традиции дореволюционной науки (А.Х. Гольмстен, К.И. Малышев, Н.А. Тур, Г.Ф. Шершеневич и др.) и советского правоведения (С.И. Раевич, Д.С. Розенблюм, М.И. Кулагин и др.).

Но несмотря на высокую и разностороннюю разработанность вопросов правосубъектности государства, а также общей теории несостоятельности (банкротства) отечественная наука крайне редко обращается к проблеме государственного участия в процессе несостоятельности (банкротства). Исключение составляют актуальные публикации Е.П. Губина, С.А. Карелиной, И.В. Фролова и др.

Имеются также и некоторые диссертационные исследования, посвященные правовому статусу государственных органов в процессе несостоятельности (банкротства)⁸, однако в них не выстроена единая концепция участия государства как участника правоотношений несостоятельности (банкротства). Данный пробел призвана восполнить настоящая работа.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с участием государства в процессе несостоятельности (банкротства). Государство выступает в правоотношении несостоятельности (банкротства) в двух статусах: (1) в качестве субъекта публично-правовых отношений и (2) в качестве одной из сторон дела о банкротстве (должника (через свои органы и организации) или кредитора, которым может оказаться

⁸ Ермоленко А.А. Участие государственных и иных уполномоченных органов в делах о несостоятельности (банкротстве): Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Вака А.Б. Деятельность органов исполнительной власти в сфере финансового оздоровления и банкротства: Автореф. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006 и др.

лицо, связанное с государством). Двоякость статуса диктует и двоякость правового регулирования: в первом случае такое регулирование строится по вертикальной модели, во втором случае – по горизонтальной. Сложная, частно-публичная природа общественных отношений, составляющих объект настоящего исследования, предопределяет необходимость комплексно-правового регулирования этих отношений.

В свою очередь **предмет исследования** образуют законодательные, правоприменительные и доктринальные подходы к пониманию правового положения государства как участника процесса несостоятельности (банкротства) правовых форм и правовых средств такого участия.

Целью диссертационного исследования является разработка целостной концепции правовых форм и правовых средств участия государства в процессе несостоятельности (банкротства), учитывающей исторические и социально-экономические особенности развития отечественного правопорядка.

Поставленная цель достигается путем поэтапного решения **основных задач настоящего исследования**, среди которых:

- 1) анализ генезиса участия государства в правоотношениях несостоятельности (банкротства);
- 2) выявление целей и задач участия государства в процессе несостоятельности (банкротства);
- 3) определение государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства) и ее правового обеспечения;
- 4) выявление правовых форм и правовых средств участия государства в процессе несостоятельности (банкротства);
- 5) анализ правовых средств государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства);

- б) выявление правовых форм делегирования государством своих функций в процессе несостоятельности (банкротства);
- 7) анализ особенностей участия государства в горизонтальных (частноправовых) отношениях в процессе несостоятельности (банкротстве);
- 8) анализ особенностей участия государства в вертикальных (публично-правовых) отношениях в сфере несостоятельности (банкротства);
- 9) выявление роли публичного интереса и публичного порядка при участии государства в отношениях несостоятельности (банкротства).

За методологическую основу диссертационного исследования взяты основные общенаучные методы (диалектический метод познания, дедукция и индукция, методы сравнений и аналогий, системного анализа и др.). Данная работа в значительной степени опирается на английскую философию утилитаризма (И. Бентам и Дж. С. Милль).

Проведение исследования и решение задач, стоявших перед ним, было бы невозможно без применения частнонаучных методов, используемых юридической наукой (историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический и иные методы).

Теоретическую основу исследования составили работы известных ученых в области общей теории права, науки предпринимательского (хозяйственного) права и прежде всего правового регулирования несостоятельности (банкротства), а также гражданского, банковского, коммерческого (торгового), корпоративного, земельного и административного права (Е.А. Абросимова, А.П. Алехин, М.И. Бару, В.В. Безбах, М.И. Брагинский, С.Н. Братусь, А.Г. Быков, В.В. Вайпан, К.М. Варшавский, А.В. Венедиктов, В.П. Грибанов, Е.П. Губин, В.А. Дозорцев, М.А. Егорова, В.С. Ем, Л.Г. Ефимова, С.Л. Зивс, О.С. Иоффе,

С.А. Карелина, Н.В. Козлова, С.М. Корнеев, М.И. Кулагин, Е.Б. Лаутс, О.Э. Лейст, А.Е. Молотников, В.С. Нерсисянц, И.А. Покровский, Б.И. Пугинский, М.А. Рейснер, Е.А. Суханов, А.Х. Ульбашев, Р.О. Халфина, Ю.С. Харитонова, И.С. Шиткина, В.Ф. Яковлева, Т.С. Яценко и т.д.).

Нормативную правовую основу диссертационного исследования составили нормы российского законодательства о несостоятельности (банкротстве) и смежных отраслей права. Кроме того, диссертационное исследование проведено с опорой на опыт правопорядков континентальной Европы и стран общего права, на основе чего выработаны предложения по совершенствованию отечественного правового регулирования.

Эмпирическая основа диссертационного исследования включает материалы обширной судебной практики, отражающей эволюцию правоприменительных подходов к пониманию роли и места государства как публично-правового участника отношений в сфере несостоятельности (банкротства), а также статистические данные, касающиеся рассматриваемой проблематики.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что данная работа представляет собой первую в отечественном правоведении попытку комплексно рассмотреть проблему и соответствующие правовые формы, а также правовые средства участия государства в правоотношениях несостоятельности (банкротства). В рамках исследования изучены как частноправовые, так и публично-правовые вопросы государственного участия в правоотношениях несостоятельности (банкротства).

По итогам проведенного диссертационного исследования сформулированы следующие **положения, выносимые на защиту**:

1. Под правовыми формами участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) понимаются обусловленные правом модели поведения государства в рассматриваемых отношениях, включая реализацию прав, обязанностей и конкретных полномочий публично-правовых образований. Правовые формы участия

государства в отношениях несостоятельности (банкротства) можно классифицировать по различным основаниям: 1) в зависимости от роли государства можно выделить те, в основе которых лежат вертикальные отношения несостоятельности (банкротства), где государство действует как носитель публично-правовых (суверенных) полномочий, и те, в основе которых находятся горизонтальные отношения, где государство выступает непосредственным участником на стороне кредитора или в интересах должника, 2) по критерию вида реализуемых публично-правовых функций можно выделить регулятивные, контрольно-надзорные, правоохранительные, социальные, хозяйственно-экономические правовые формы, 3) по критерию формы защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов можно выделить юрисдикционную и неюрисдикционную формы участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства).

2. Правовые средства участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) представляют собой закрепленные в нормах права инструменты, гарантированные и санкционированные государством, с помощью которых удовлетворяются публичные и частные интересы, в том числе интересы государства как участника частноправовых отношений в сфере несостоятельности (банкротства). Специальными правовыми средствами, характерными для вертикальной модели участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства), являются мораторий на инициирование процедуры банкротства, меры по предупреждению банкротства, а также меры государственной поддержки, в том числе предоставление государственных гарантий и поручительств в отношении особых категорий должников, значимых для государства, например, стратегических и градообразующих предприятий.

3. Закрепление статуса государства как непосредственного участника отношений несостоятельности (банкротства) характерно для процесса несостоятельности (банкротства), когда государство выступает на стороне кредитора или в интересах должника, в том числе в отношении отдельных категорий должников, имеющих важное значение для общества и государства. По общему правилу государство выступает в процессе несостоятельности (банкротства) на равных началах с иными участниками гражданского оборота, однако в исключительных случаях, обусловленных необходимостью защиты публичных интересов, в законодательстве закрепляются особые нормы, направленные на возможность использования государством специальных инструментов, например, мер по предупреждению банкротства стратегических предприятий, предоставления им государственных гарантий.
4. Целью регуляторного участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) является обеспечение баланса публичных и частных интересов посредством создания стабильных условий правового регулирования гражданского оборота, при этом цель такого участия меняется в зависимости от категории должника (граждане, юридические лица, отдельные категории должников), стадии (процедуры) несостоятельности (банкротства), а также направленности государственной политики в сфере банкротства (продолжниковская или прокредиторская) в тот или иной период.
5. Достижение целей государственного участия в процессе несостоятельности (банкротства) требует создания целостной системы средств государственного регулирования, подразделяемых на позитивные, то есть предполагающие оказание регуляторного, финансового и иного содействия участникам процесса несостоятельности (банкротства) со стороны правопорядка (превентивные, стабилизационные, координационно-контрольные), и

негативные, то есть возлагающие на кредитора и (или) должника дополнительные неблагоприятные последствия (санкции) за нарушение законодательства о несостоятельности (банкротства) (например, юридическая ответственность, дисциплинарное воздействие, применяемое саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих). Являясь комплексным институтом, институт несостоятельности (банкротства) предполагает также сочетание прямых и косвенных методов государственного регулирования отношений несостоятельности (банкротства) стимулирующего или ограничительного характера, построенных на координации или субординации (с уклоном в последнюю), а также комбинацию частноправовых и публично-правовых средств регламентации соответствующих отношений.

- б. В процессе несостоятельности (банкротства) публичный интерес состоит в наиболее полной защите прав и законных интересов всех участников правоотношения несостоятельности (банкротства), а также в недопущении злоупотребления правом, при этом наличие публичного интереса обусловлено не личностью должника (именно поэтому признание всякого должника – государственного предприятия банкротом еще не означает умаление публичных интересов), а связано с деятельностью, которую ведет должник, ее полезностью для общества в целом, отдельных социальных групп или государства. Использовать категорию «публичный интерес» для обоснования приоритета защиты интересов органов власти или организаций, связанных с государством, во всех случаях недопустимо. Оговорка о публичном порядке в деле о банкротстве должна служить публичным интересам, а не использоваться в качестве инструмента отмены или запрета на пересмотр решений судов.

7. Государство вправе делегировать часть своих публично-правовых функций определенным субъектам частного права (саморегулируемым организациям, иным некоммерческим организациям и т.д.) в установленном законом порядке, что ведет к частичному дерегулированию, то есть уменьшению регуляторного и административного воздействия со стороны государства на участников процесса несостоятельности (банкротства), при сохранении за государством обязанности по контролю за осуществлением публично-правовых функций такими субъектами. Основным субъектом, которому государство делегирует публично-правовые функции в сфере несостоятельности (банкротства), является саморегулируемая организация арбитражных управляющих, но не сами арбитражные управляющие, при этом правовыми формами делегирования государством своих полномочий в рамках отношений несостоятельности (банкротства) наряду с саморегулированием выступает сорегулирование, представляющее собой одну из форм самоуправления в экономической сфере как совместную реализацию государственными органами и негосударственными организациями публично-правовых функций в рамках обсуждения принятия нормативных актов, правоприменения и правореализации в сфере несостоятельности (банкротства).
8. Государство осуществляет опосредованное участие в процессе несостоятельности (банкротства) через судебные органы, которые действуя в конституционно-правовой системе разделения властей, не только разрешают дела о несостоятельности (банкротстве), но также в случаях выявления пробела в праве (ситуация «молчания закона») самостоятельно восполняют соответствующий пробел на основе общих норм законодательства о несостоятельности (банкротстве) (прерогатива Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации). Не являясь

непосредственной стороной правоотношений несостоятельности (банкротства), суд выступает от имени Российской Федерации (как правопорядка) и выполняет в том числе функцию контроля за соблюдением прав и законных интересов участников дел о несостоятельности (банкротстве).

По итогам проведенного исследования сформулированы предложения по совершенствованию законодательства о несостоятельности (банкротства).

1. Необходимо внести в законодательство изменение в отношении внедрения института ускоренного банкротства как меры ответного реагирования на санкционный режим. При применении ускоренных процедур банкротства должны сохраняться рабочие места при передаче имущества организации – должника, осуществляться действия по реорганизации бизнеса организации - должника, в том числе путем создания на базе его имущества нового акционерного общества с замещением в составе активов должника этого имущества на акции вновь образованного общества. Предлагается статью 115 Закона о банкротстве дополнить возможностью проведения замещения активов должника в отношении общества с ограниченной ответственностью.
2. Предлагается статью 115 Закона о банкротстве дополнить пунктом 12 следующего содержания «Замещение активов должника возможно по решению суда в случаях, прямо предусмотренных решением Правительства Российской Федерации в ускоренном порядке».
3. Предлагается разработать проект Постановления Правительства Российской Федерации о мерах, направленных на ускорение процедур несостоятельности (банкротства) в случае принятия решения иностранным инвестором о прекращении управления долей более 25 % в бизнесе, осуществляемом на территории Российской Федерации при условии сохранения рабочих мест при передаче имущества организации – должника.

4. Предлагается создать специальный орган по реализации государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства) по аналогии с Федеральной службой России по финансовому оздоровлению и банкротству, которая существовала ранее, полномочия которой установить в Постановления Правительства Российской Федерации. Данные полномочия не должны затрагивать финансовый рынок, находящейся под надзором Центрального Банка Российской Федерации.

Практическая значимость исследования объясняется тем, что выводы и положения диссертационного исследования могут быть использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также в изучении и преподавании предпринимательского права и специальных курсов по отдельным проблемам несостоятельности (банкротства).

Апробация результатов исследования. Диссертационная работа выполнена и обсуждена на кафедре предпринимательского права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Кроме того, отдельные положения диссертационного исследования становились предметом обсуждений на различных международных конференциях, круглых столах и семинарах по предпринимательскому праву.

Основные выводы диссертации нашли отражение в статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ (в том числе в журналах, рекомендованных для защиты диссертаций в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по специальности 5.1.3).

Структура диссертационного исследования предопределяется его предметом, целью и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и библиографического указателя.

Глава 1. Правовые основы участия государства в процессе несостоятельности (банкротства): генезис, цели, государственная политика

§ 1. Генезис участия государства в правоотношениях несостоятельности (банкротства)

Современные очертания институт несостоятельности (банкротства) стал приобретать в европейском и американском праве лишь около двух веков назад⁹, однако обзор древнейших правовых памятников обнаруживает достаточное количество примеров нормативного закрепления **форм участия публичной власти в процессе несостоятельности (банкротства)**.

Несмотря на то, что Г.Ф. Шершеневич указывал, что «в праве древних народов мы тщетно искали бы следов того сложного института, каким представляется в настоящее время институт несостоятельности»¹⁰, необходимо отметить, что многие правопорядки прошлого, несмотря на неразвитость народного хозяйства и законодательства, уже в древности так или иначе стремились в приоритетном порядке защищать собственные интересы в случае неплатежеспособности подданных. Так, в Вавилоне, Древнем Риме, античных полисах и т.д. имели место ситуации, при которых должники не могли удовлетворить требования своих кредиторов, что порождало реакцию соответствующих государств, получавшую отражение в законодательстве. В настоящем исследовании мы придерживаемся позиции А.Х. Гольмстена о том, что генезис современного законодательства о несостоятельности (банкротстве) берет свое начало еще в римском частном праве¹¹. Неисполнение требований о возврате кредита должником давало

⁹ Safley T.M. A history of bankruptcy and bankruptcy in history // The History of Bankruptcy: Economic, Social and Cultural Implications in Early Modern Europe / Ed. by Th. M. Safley. New York, 2013. P. 1.

¹⁰ Шершеневич Г.Ф. Конкурсный процесс (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2000. С. 27.

¹¹ Гольмстен А.Х. Исторический очерк русского конкурсного процесса. СПб., 1888. С. 1–2; ср.: Hunter W.A. A Systematic and Historical Exposition of Roman Law in the Order of a Code. London, 1876. P. 883.

возможность его кредитору распоряжаться его судьбой, то есть банкротство имело личный характер¹².

В отечественной истории первые попытки правового регулирования участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) имели место в эпоху Средневековья. Однако в большинстве случаев нормы, посвященные данной проблеме, носили точечный характер и не образовывали целостную систему нормативных положений. В этом смысле показательно, что в отдельных редакциях («списках») Русской Правды (например, в статье 51 Троицкого списка Русской Правды) содержались лишь разрозненные правила о первоочередном удовлетворении требований князя при реализации (распродаже) имущества должника (при недостаточности такого имущества – продаже подлежал и сам должник)¹³. **Данная норма отражает первоочередность удовлетворения интересов кредитора государства, в данном случае князя, перед удовлетворением интересов остальных кредиторов.** Приведенный вывод подтверждается и дальнейшей тенденцией нормативного закрепления приоритета публичного интереса в банкротном процессе. Так, статья 93 Псковской судной грамоты, в соответствии с которой на «беглого» должника, просрочившего исполнение, помимо погашения основного долга, возлагалась обязанность по возмещению расходов (убытков), понесенных казной на его поимку. Причем и в этом случае должник мог приступить к удовлетворению требований кредиторов – частных лиц только после полного погашения задолженности перед казной. Данная норма воспроизводилась и в более поздних сводах средневекового права (в том числе в Судебнике Ивана III, 1497 г.)¹⁴.

¹² См.: Иванова С.П., Земляков Д.Н., Баранников А.Л. Несостоятельность (банкротство) юридических и физических лиц: учебное пособие. М.: Юстиция, 2018. 200 с.

¹³ См. подр.: Кубанцев С.П. Исторический аспект уголовной ответственности за недобросовестное банкротство в России и зарубежных странах // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 98–105.

¹⁴ Энгельман И.Е. Систематическое изложение гражданских законов, содержащихся в Псковской судной грамоте. СПб., 1855. С. 173–174.

Вплоть до XIX века подходы, заложенные в Русской Правде и унифицированные в судебниках и обычаях, были едва ли не единственными в законодательстве о несостоятельности (банкротстве) в России. Банкротный устав 1800 г., а также последовавшие за ним указы Сената не проясняли положение государства в этих отношениях (хотя Банкротный устав 1800 года и содержал специальные нормы, применимые к чиновникам и дворянам, он не рассматривал государство в качестве самостоятельного субъекта банкротных правоотношений)¹⁵.

Вместе с тем, необходимо отметить **в качестве специфической черты отечественного законодательства о несостоятельности (банкротстве) на стадии его становления абсолютно прогосударственный характер норм, так как конфликт частных и публичных¹⁶ интересов практически всегда разрешался в пользу последних.** При этом публичная власть не предпринимала попыток по выработке единой государственной политики по предупреждению банкротства, защите интересов наиболее уязвимых, незащищенных сторон процесса банкротства, созданию правовых механизмов восстановления платежеспособности должника, о чем позволяют сделать вывод немногочисленные и казуистичные нормы русского права.

В несколько противоположном направлении развивалось западное право, напрямую восходящее к римско-правовой традиции. По наблюдению И.С. Перетерского, «в древнейшем праве неисправный должник отдается в распоряжение кредитора, и договор, как средство закабаления неимущих, находит здесь предельно ясное выражение. Но постепенно выдвигается принцип имущественной ответственности должника. Сообразно с этим всякое судебное решение должно указывать денежную сумму, которую должник должен уплатить»¹⁷. Такое изменение юридической логики в Древнем Риме не

¹⁵ См. исторический обзор: Несостоятельность (банкротство): Учебный курс. В 2-х т. / Под ред. С.А. Карелиной. М., 2018. Т. 1. С. 28–39 (автор главы – С.А. Карелина).

¹⁶ В тот период времени под ними понимались исключительным образом интересы государства.

¹⁷ Всеобщая история государства и права. В 2-х т. М., 2011. Т. 1: Древний мир. Средние века. С. 312 (автор главы – И.С. Перетерский).

было случайным: первоначально слабый государственный аппарат, не обладавший эффективными средствами правового принуждения, не мог обеспечить надлежащее исполнение собственных судебных решений и фактически признавал всевластие кредитора над должником¹⁸. Считалось, что только риск применения физического насилия и телесных пыток естественным образом побуждал должника надлежащим образом исполнять свои обязательства перед кредитором. В то же время понимание очевидной несправедливости такого подхода и последующее совершенствование механизма государственного управления в Древнем Риме закономерно привели к появлению конкурсного процесса как самостоятельного института римского права.

Важной характеристикой римского конкурсного процесса – исторически первой и единственной процедуры несостоятельности (банкротства) – являлась его частноправовая природа: «Судебное разбирательство предполагало спор между сторонами и самое подчинение спора суду рассматривалось, как дело взаимного соглашения тяжущихся. Производство вызовов по частным делам государственною властью считалось вмешательством не в свое дело (*res familiaris*). При таком порядке вещей могли быть приняты только косвенные меры против укрывательства должников. *Задача состояла в том, чтобы на место должника найти противную кредиторам сторону, предварительно обозначить их права и затем произвести ликвидацию имущества и долгов, опираясь на состязания между кредиторами и противною стороною* (курсив наш – прим. И.С.)»¹⁹.

Таким образом, в Древнем Риме государственные суды исходили из идеи нейтралитета публичной власти и всячески подчеркивали

¹⁸ Схожее правило встречается в Законах Хаммурапи, § 117 которого предусматривалось, что «если долг одолел человека и он продал за серебро его жену, его сына и его дочь или отдал их в кабалу, [то] три года они должны обслуживать дом их покупателя или их закабалителя, в четвертом году им должна быть представлена свобода» (Лурье И.М. Очерки древнеегипетского права XVI–X вв. до н.э. Памятники и исследования. Л., 1960; цит. по: Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: Древность и Средние века / Сост. В.А. Томсинов. М., 2004. С. 19).

¹⁹ Мальшев К.И. Исторический очерк конкурсного процесса. СПб., 1871. С. 10–11.

частноправовую природу подобного правоотношения, хотя и непосредственным образом были вовлечены в разрешение и рассмотрение споров о несостоятельности должника. Данный подход римских судов имел ясное политико-правовое обоснование: до второй половины республиканского периода римское государство (*populus Romanus*) не рассматривалось в качестве субъекта частного права, поскольку «не мыслило себя носителем *dominium ex iure Quiritium* и других частных прав <...>, а действовало по некоторым особым нормам права публичного»²⁰. Из этого следовало, что любые сделки, заключаемые государственными должностными лицами (магистрами) в отношении публичного имущества, подчинялись нормам публичного права, а возможные споры рассматривались не судами, а специальными административными органами²¹.

Конечно, со временем модель полного исключения государства из гражданско-правовых отношений стала сталкиваться со значительными затруднениями: с одной стороны, само государство все более активно проявляло интерес к участию в имущественном обороте; с другой стороны, частные субъекты нуждались в регулятивном воздействии публичной власти. В результате, в поздний период существования римского государства идея об исключительно публично-правовой природе государства частично изживает себя: «Хотя *populus Romanus* неизменно обладал правоспособностью в области одного лишь публичного права, так что отношения, в которые он вступал, регулировались исключительно и неизменно *ius publicum, municipia*

²⁰ Римское частное право: Учебник / Под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М., 2008. С. 130 (автор главы – Е.А. Флейшиц).

²¹ В некотором виде эта система сохраняется в современном французском праве, закрепляющем «деление имущества, принадлежащего государству и иным лицам публичного права на объекты публичной собственности (*domaine public*), подчиненные специальным нормам публичного права, и объекты частной собственности (*domaine privé*), в целом подчиненные гражданскому праву, выполняющему роль общего права» (Винницкий А.В. Публичная собственность. М., 2013. С. 30; cf.: Godfrin Ph. Droit administrative des biens. Paris, 2001. P. 3–7).

и *coloniae* были наделены правоспособностью и в частном праве, так они имели возможность быть субъектами ситуаций, регулируемых *ius privatum*»²².

Но если в рабовладельческом и феодальном государстве юридическая мысль могла мириться с возможностью признания банкротства частным делом граждан, то при капитализме со всей остротой испытывается потребность в публично-правовом вмешательстве в процесс несостоятельности (банкротства). По справедливому утверждению Е.П. Губина, «процессы функционирования и правового регулирования отношений в сфере несостоятельности (банкротства) в современных правовых системах невозможны без их внешнего регулирования, так как институт банкротства является результатом разбалансированности системы денежных обязательств и как следствие этого неспособности должника и его кредитора самостоятельно позитивно урегулировать данные правоотношения»²³. Поэтому уже в XVIII веке европейские правительства осуществляют политику активных интервенций в экономические отношения, препятствуя банкротству крупных предприятий: идеалистическое представление о рынке, как о самодостаточном регуляторе (в духе учения А. Смита о *laissez-faire*), сменяется финансово-экономическим этатизмом.

Стоит добавить, что в Европе был накоплен внушительный социально-экономический опыт, подтверждающий необходимость вовлечения государства в регулирование рыночных отношений: во-первых, лавинообразный рост банкротств германских промышленных компаний на рубеже XVI–XVII веков не раз становился причиной социального напряжения, не разрешимого без публично-правового воздействия²⁴. Во-вторых,

²² Санфилиппо Ч. Курс римского частного права: Учебник. М., 2014. С. 88. См. подр. об эволюции римского государства: Покровский И.А. Лекции по истории римского права: 4-е изд. студентов. СПб., 1911; Ampolo C. Staat und Staatlichkeit in Der Frühen Römischen Republik. Berlin, 1990. P. 389 ff.

²³ Несостоятельность (банкротство): Учебный курс. В 2-х т. / Под ред. С.А. Карелиной. М., 2018. Т. 1. С. 387 (автор главы – Е.П. Губин).

²⁴ Häberlein M. Merchants' bankruptcies, economic development and social relations in German cities during the long 16th century // The History of Bankruptcy: Economic, Social and Cultural Implications in Early Modern Europe / Ed. by Th.M. Safley. New York, 2013. P. 21.

европейские юристы не могли игнорировать опыт средневековых торговых городов, среди которых наибольшую известность приобрела Генуя, сумевшая за период с X по XII веков превратиться из неизвестного города в финансовый центр северной Италии, главным образом благодаря построению «эффективного государства», основанного на балансе сил торговых кланов, административных структур и армии (говоря современным языком, путем нахождения баланса частных и публичных интересов). Как отмечает авторитетный американский экономист А. Грейф, «история Генуи подчеркивает, что процессы построения государства требуют чего-то большего, чем реформирование политических институтов путем установления новых правил выборов политических лидеров и коллективного принятия решений, превалирующих в западных государствах»²⁵.

Примечательно, что расцвет Генуи приходится на расцвет генуэзского государственного (административного) аппарата, однако и упадок этого итальянского города был вызван помимо прочего неадекватным разрастанием государственного участия в экономической жизни. Таким образом, недооценка, а равно как и переоценка государства как регулятора рыночной экономики, могут оказаться одинаково губительными.

Нарастив государственное участие в экономической жизни, в Новое время европейские правовые порядки не сразу нашли адекватное правовое оформление такому участию. Чаще всего отдельные меры государственного регулирования носили произвольный и ситуативный характер, что наиболее явно проявлялось в делах, связанных с несостоятельностью (банкротством). Специальное законодательство не устанавливало единых принципов оказания финансовой поддержки разорившимся коммерсантам, участия в восстановлении платежеспособности должника и наиболее полному удовлетворению требований кредиторов.

²⁵ Грейф А. Институты и путь современной экономики: Уроки средневековой торговли. М., 2018. С. 292.

Тщательно проанализировав действовавшее законодательство о несостоятельности (банкротстве) ряда западных правовых порядков, К.И. Малышев пришел к выводу, что «по своему содержанию конкурсный процесс есть конгломерат разнообразных производств, имеющих целью охранение, определение и реализацию актива и пассива массы. Кроме собственно процессуальной стороны, в нем много *административной примеси* (курсив наш – И.С.)»²⁶. Подобный взгляд на банкротство весьма типичен для классической европейской цивилистики, рассматривающей банкротство как спор частных лиц, тогда как роль государства в этом споре сводится к «административной примеси» (такая точка зрения долгое время господствовала и в отечественной юриспруденции).

Этим можно объяснить то, почему ст. 12 Закона о банкротстве ФРГ (*Insolvenzordnung, InsO*)²⁷ исключает имущество, находящееся в собственности Федерации и земель, а также юридических лиц публичного права (*das Vermögen des Bundes oder eines Landes und einer juristischen Person des öffentlichen Rechts*) из-под действия названного закона²⁸. Очевидно, что данный принцип исключения государства из отношений несостоятельности (банкротства) представляет современную интерпретацию римских частноправовых подходов²⁹. На протяжении всей истории германского права, включая период феодальной раздробленности и существования правового

²⁶ Малышев К.И. Указ. соч. С. 430–431.

²⁷ BGBI. I S. 2866.

²⁸ В трансформированном виде это правило проникло и в российское право: часть 1 статьи 65 ГК РФ устанавливает изъятия из общего правила о признании юридических лиц несостоятельными (банкротами). В соответствии с данной нормой казенные предприятия, учреждения, политические партии, религиозные организации, а также публично-правовые компании не могут быть объявлены несостоятельными (банкротами). Исключения действуют и в отношении государственных корпораций, государственных компаний и фондов – для их признания несостоятельными (банкротами) требуется прямое указание закона (см.: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 11.12.2008 № Ф03-5526/2008 по делу № А16-559Б/2008; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 09.07.2019 № Ф06-48872/2019 по делу № А12-6133/2018).

²⁹ При возникновении затруднений у субъектов публичного права подлежит применению принцип так называемого финансового выравнивания (*Finanzausgleich*), означающего «распределение полномочий, доходов и расходов между различными уровнями власти в государстве» (см. подр.: Морозова О.С. Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10. С. 202 и далее).

партикуляризма, нормы о банкротстве считались по своей природе частноправовыми и, стало быть, подлежащими ограниченному применению в отношении субъектов публичного права (прежде всего самого государства)³⁰.

В результате происходит искусственное разделение законодательства о несостоятельности (банкротстве) в узком смысле этого слова, сводящегося к отдельным процедурам несостоятельности (банкротства), и обширного комплекса правовых норм, оформляющих государственную политику в данной сфере. Иными словами, следование архаичным римско-правовым принципам приводит к отставанию, внутренней противоречивости и разрозненности института банкротства в европейском праве. В этом контексте заслуживает внимания исторический опыт англо-американских традиций, не имеющих столь тесной связи с римским правом.

Примечательно, что для законодательства стран общего права, не унаследовавших римско-правовое понимание банкротства, как института частного права, свойственна модель более активного государственного участия в процессе несостоятельности (банкротства). Не случайно, Конституция США 1787 года возложила на Конгресс полномочия по принятию единообразных законов по вопросам банкротства (разд. 8 статьи I)³¹. Таким образом, Основной Закон США является одним из первых конституционных актов в истории человечества, прямо упоминающим законодательство о банкротстве в числе исключительных прерогатив парламента. Как следствие, для американского правопорядка свойственна предельная детализация процедур несостоятельности (банкротства), а также определение правового статуса государства. Действующий Кодекс законов о банкротстве, принятый в 1978 году и вступивший в силу 1 октября 1979 года, содержит специальный § 106 («Отказ от суверенитета»), посвященный

³⁰ Göretzlehner E. *Maritime Cross-Border Insolvency: An Analysis for Germany, England & Wales and the USA*. Frankfurt am Main, 2019. P. 8.

³¹ Официальный текст приводится по: <https://www.senate.gov/>. Friedman L.M. *A History of American Law*. New York, London, Toronto, Sydney, 2005. P. 198.

государству, и называет случаи и порядок обращения взыскания на имущество правительственных учреждений (*governmental units*)³².

Между тем общие принципы осуществления государственной политики в этой сфере законом не регламентируются. Однако это не означает, что американский законодатель самоустранился от регулирования данных отношений в сфере несостоятельности (банкротства). В настоящее время существуют десятки законодательных и правительственных актов, касающихся отдельных сегментов экономики и определяющих поведение государства на случай несостоятельности (банкротства) участников рынка (при этом большая часть соответствующих положений содержится в упомянутом Кодексе законов о банкротстве, регламентирующем процедуры банкротства, в том числе в отношении публично-правовых образований, таких как города, муниципалитеты и т.д.).

Таким образом, можно констатировать, что исторически в развитых правовых системах не сложились единые унифицированные подходы к пониманию роли, места и функций государства в процессе несостоятельности (банкротства). Обзор законодательства развитых правовых систем подтверждает, что западная правовая мысль развивалась по пути признания **ведущей роли государства как регулятора правоотношений несостоятельности (банкротства).** Рыночный способ хозяйствования не исключает, а наоборот, объективно предопределяет потребность в государственном регулировании отношений в сфере несостоятельности (банкротства).

Подходы российского законодателя к регулированию несостоятельности (банкротства) развивались нелинейно: в отличие от западных правовых систем, имеющих многовековые традиции, отечественная практика законодательства и правоприменения прерывиста и фрагментарна.

³² См. обзор закона: Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки. М., 2006. С. 933–936.

В этом смысле наиболее противоречивым является советский опыт правотворчества. Так, в первые десятилетия после установления советской власти появились многочисленные нормы о несостоятельности как физических, так и юридических лиц (соответствующие положения были включены в ГК РСФСР 1922 г.³³, ГПК ГСФСР 1923 г.³⁴, Положение о государственных промышленных трестах, утвержденное Постановлением ЦИК и СНК СССР от 29.06.1927³⁵, и т.д.).

Тем не менее, законодательство не содержало норм, позволяющих восстановить платежеспособность должника, а предполагало при выявлении нормативно установленного размера задолженности автоматическое введение процедуры ликвидации, появление специальной фигуры ликвидатора, назначаемого уполномоченным государственным органом и ответственного за расчеты с кредиторами. В качестве одной из обязанностей закон вменял ликвидатору надлежащую оценку всего имущества должника и возможно быструю реализацию такого имущества (ст. 328 ГПК РСФСР 1923 г.). При этом в обязанности ликвидатора не входило содействие должнику и кредиторам в мирном урегулировании спора, реструктуризация задолженности и т.д.

Таким образом, раннее советское законодательство предусматривало единственную процедуру несостоятельности должника – ликвидацию (что к тому же оказывалось практически невозможным, в особенности, когда речь шла о должнике – физическом лице, на которого также распространялись нормы ГК РСФСР 1922 года о несостоятельности).

Статьей 18 ГК РСФСР 1922 года устанавливалось, что существование юридического лица может быть прекращено органом государственной власти, если такое юридическое лицо уклоняется от предусмотренной уставом или договором цели или если его органы (общее собрание,

³³ СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.

³⁴ СУ РСФСР. 1923. № 46–47. Ст. 478.

³⁵ СЗ СССР. 1927. № 39. Ст. 391, 392.

правление) в своей деятельности *уклоняются в сторону, противную интересам государства* (курсив наш – прим. И.С.). Невыполнение обязательств перед кредиторами (наличие непогашенной задолженности) формально подпадало под приведенное правило и позволяло незамедлительно приступить к ликвидации юридического лица³⁶.

Юридическим основанием для начала процедуры несостоятельности по раннему советскому праву признавалось принятие Госбанком решения об объявлении юридического лица неплатежеспособным, подлежащего опубликованию в прессе. После принятия такого решения Госбанком были возможны два варианта: (1) восстановление платежеспособности и, как следствие, отмена решения об объявлении юридического лица неплатежеспособным; (2) дальнейшее ухудшение финансовых показателей должника, влекущее его ликвидацию. Между тем первый механизм редко использовался на практике, поскольку никак не регламентировался законом и – главное – противоречил самим основам социалистической экономики, не терпящей предпринимательской инициативы и основывающейся лишь на неукоснительном следовании директивам государственных органов.

Любопытна очередность удовлетворения требований в рассматриваемый период времени (ст. 101 ГК РСФСР 1922 г., ст. 266 ГПК РСФСР 1923 г.): в первую очередь подлежали удовлетворению требования работников должника по заработной плате и социальным взносам, затем – задолженность по государственным налогам и сборам и лишь в последнюю очередь за счет конкурсной массы могли быть погашены требования иных кредиторов. В этом отношении наглядный пример из судебной практики приводили С.Н. Братусь и Л.Я. Гинцбург: «Поскольку все хозорганы находятся на хозрасчете, т.е. несут самостоятельно имущественную

³⁶ Комментируя данное положение закона, известный специалист по первой советской кодификации гражданского права Т.Е. Новицкая отмечает, что ст. 18 ГК РСФСР 1922 года была принята «в соответствии с требованием времени» и фактически означала «надел[ение] юридических лиц не общей, а специальной правоспособностью» (Новицкая Т.Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2012. С. 79).

ответственность по своим обязательствам, при ликвидации по несостоятельности возможны случаи удовлетворения требований кредиторов неполным рублем или полного отказа в удовлетворении претензий тех или иных категорий кредиторов <...>. Например, по постановлению Октябрьского райсовета г. Ленинграда в 1933 г. был ликвидирован по причине плохой работы и сильного ухудшения финансового положения районный Надстройтрест. Ликвидком оплатил претензии по социальному страхованию, заработной плате и недоимки по государственным налогам; остальные кредиторы – хозорганы – вовсе не были удовлетворены»³⁷. В условиях тотального огосударствления экономики советский законодатель отводил государству, как кредитору, одно из приоритетных положений в очередности требований в делах о несостоятельности.

Окончательное свертывание НЭПа, так называемое раскулачивание, уничтожение последних частнособственнических начал в экономике стали причиной постепенного отмирания института несостоятельности (банкротства) в советском праве. В исследованиях, относящихся к послевоенному периоду, не встречаются даже косвенные упоминания об этом институте: «В настоящее время прекращение государственных хозорганов с ликвидацией дел и имущества производится *только вследствие признания нецелесообразности* (курсив наш – прим. И.С.) дальнейшего существования хозоргана. Ликвидация в этом случае производится чаще путем так называемого расформирования и по существу является его прекращением в силу реорганизации. С подобной ликвидацией связано появление нового государственного юридического лица, которому передается имущество ликвидированной организации»³⁸. **Государство, являясь основным участником гражданского оборота, действующим через свои юридические лица, не испытывало потребности в минимизации**

³⁷ Курс советского хозяйственного права / Под ред. Л. Гинцбурга и Е. Пашуканиса. М., 1935. С. 265.

³⁸ Советское гражданское право / Под ред. Д.М. Генкина. В 2-х т. М., 1950. Т. 1. С. 161–162.

собственных рисков, связанных с несостоятельностью (банкротством) отдельных организаций.

Рыночные колебания, просчеты менеджмента и нерентабельность – частые причины несостоятельности (банкротства) в рыночной экономике. Однако эти факторы были почти невозможны и нивелировались в условиях социалистической экономики: при необходимости государство могло неограниченно финансировать экономически убыточные предприятия, если считало существование таких предприятий «целесообразным». В.С. Мартемьянов отмечал, что «проблема прекращения предприятий, кооперативов и колхозов ввиду их несостоятельности не ставилась и не решалась, потому что нерентабельные и убыточные предприятия и хозяйства встраивались в качестве таковых в экономику и существовали в качестве плано-убыточных за счет государственного финансирования, периодического списания долгов с колхозов, постоянно действующих и легализованных перераспределительных финансовых отношений в хозяйственных системах министерств и ведомств»³⁹.

Рыночные способы оценки рисков в социалистической экономике замещались так называемым хозяйственным расчетом, под которым понималась «совокупность воплощенных на практике установок партии и правительства по организации народного хозяйства, основанных на необходимости сочетания плановых предписаний с инициативой самостоятельных производственных подразделений, выступающих в качестве обособленных товаропроизводителей, соизмерения затрат и результатов труда, использования экономических стимулов, увязанных с достигнутыми результатами»⁴⁰. Иными словами, хозрасчет – это экономико-правовой суррогат административно-плановой экономики, представляющий собой метод управления единым собственником – государством – принадлежащим

³⁹ Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. М., 1994. С. 213–214.

⁴⁰ Хозяйственное право / Отв. ред. В.П. Грибанов, О.А. Красавчиков. М., 1977. С. 130; Лаптев В.В., Замойский И.Е. Практика внутризаводского хозрасчета. М., 1973.

ему имуществом (предприятиями)⁴¹. Закономерно, что при таких обстоятельствах в СССР искусственно устранялись предпосылки для развития института несостоятельности (банкротства) юридических лиц.

В свою очередь уничтожение безработицы, усиление общественного контроля над доходами и расходами граждан, а также развитие системы касс взаимопомощи серьезно сузили социально-экономические основания для несостоятельности (банкротства) физических лиц в советском праве.

Полностью присоединяясь к обоснованному суждению М.В. Телюкиной, что «конкурсное законодательство советского периода представляло собой аномалию конкурсных отношений, поскольку защищало не законные интересы кредиторов и должника, а общий хозяйственный результат, что совершенно не свойственно нормальному конкурсному праву»⁴², следует также отметить весьма специфическое понимание советским законодателем «общего хозяйственного результата», а именно как некое имущественное положение участников оборота, отвечающее интересам государства. Иными словами, **советское государство из регулятора несостоятельности превратилось в своеобразного выгодоприобретателя данного процесса, фактически игнорирующего права и законные интересы кредиторов и должника.**

При таких обстоятельствах институт несостоятельности (банкротства) в скором время полностью исчез из советского права: принятые в 1964 году ГК РСФСР⁴³ и ГПК РСФСР⁴⁴ не содержали норм о несостоятельности.

Возрождение законодательства о несостоятельности (банкротстве) в России приходится на постсоветский период: восстановление рыночных

⁴¹ Венедиктов А.В. Правовая природа государственных предприятий // Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2004. Т. 1. С. 221–229; ср.: Басин Ю.Г. Юридические формы хозрасчета системы объединения // Советское государство и право. 1972. № 3; Рахмилович В.А. Хозрасчет в промышленных объединениях // Советское государство и право. 1973. № 8; Рутман Л.М. Правосубъектность государственного промышленного объединения // 1974. № 6.

⁴² Телюкина М.В. Конкурсное право: теория и практика несостоятельности (банкротства). М., 2002. С. 67–68.

⁴³ Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

⁴⁴ Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

способов хозяйствования, либерализация цен, признание свободы предпринимательской деятельности, приватизация – эти и иные реформы привели к ситуации в экономике, при которой многие участники гражданского оборота так или иначе сталкивались с неплатежеспособностью. Причем первыми эту угрозу испытали государственные предприятия, первоначально менее приспособленные к самостоятельному и рисковому ведению своей деятельности, а потому отличавшиеся высокой неэффективностью.

В качестве одной из неотложных мер в этих условиях стало принятие исторического по своему значению Указа Президента РФ от 14.06.1992 № 623 «О мерах по поддержке и оздоровлению несостоятельных государственных предприятий (банкротов) и применении к ним специальных процедур»⁴⁵. Некоторые дефекты юридической техники и иные просчеты этого документа не отменяют того факта, что Указ был обращен прежде всего к самому государству и требовал от органов исполнительной власти усилить контроль за кредиторской задолженностью подведомственных государственных предприятий. В частности, абзацем 2 пункта 4 Указа предусматривалось, что налоговые и финансовые органы, а также банки обязаны при обнаружении фактов, являющихся основанием для признания государственного предприятия банкротом, сообщать об этом в комитеты по управлению имуществом. Таким образом, российское государство во многом отказалось от советской модели финансирования предприятий ввиду их исключительной «целесообразности», без учета финансового состояния и перспектив дальнейшего развития. В настоящее время установилась единообразная тенденция по усилению роли государства как универсального регулятора отношений в сфере несостоятельности (банкротства).

Таким образом, государство как участник отношений несостоятельности (банкротства) исторически исходило из собственных интересов, оказываясь выгодоприобретателем процесса

⁴⁵ Российская газета. 1992. № 138.

несостоятельности субъектов экономических отношений, однако впоследствии его роль трансформировалась в регуляторную, когда государство стало гарантом экономической стабильности в поиске баланса между интересами кредитора и должника с тем или иным уклоном в зависимости от выбранной государственной политики в сфере банкротства в тот или иной исторический период в отдельно взятой стране.

§ 2. Цели и задачи участия государства в процессе несостоятельности (банкротства)

Определение целей и задач участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) имеет важное методологическое значение для настоящего исследования, поскольку позволяет вычлнить основные формы участия государства в правоотношениях несостоятельности (банкротства). Цели и задачи государства в данных правоотношениях во многом предопределены сложившимися социально-экономическими (например, пандемия) или политико-экономическими условиями (например, введение против государства санкций).

Вопросу о целях и задачах участия государства в отношении несостоятельности (банкротства) логическим образом предшествует более общий вопрос о природе государства как субъекта права. По этому поводу известно суждение видного советского теоретика права и цивилиста Р.О. Халфиной: «Выступление государства в целом в качестве участника правоотношения накладывает особый отпечаток на правоотношения. Положение органов, выступающих от имени государства (суд, прокуратура, органы Министерства финансов и др.), отличается от положения органов, выступающих в качестве самостоятельных участников правоотношений (имеются в виду так называемые хозяйственные органы, признававшиеся в советском праве – прим И.С.)»⁴⁶. Представляется, что подобное отличие проистекает из особой властной природы государства.

Еще в дореволюционной литературе были многочисленные попытки определить юридическое содержание понятия государственной власти и ее влияния на правовой статус государства. Анализируя многообразие доктринальных подходов, Я.М. Магазинер пришел к выводу, что

⁴⁶ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношение. М., 1974. С. 170.

«возможность для одной стороны односторонне определять чужое поведение и необходимость для другой подчинять свое поведение чужой воле – вот обе стороны одного и того же понятия власти»⁴⁷. Носителем такой власти, по мысли самого Я.М. Магазинера, может быть суверенное государство.

Однако само по себе наличие власти еще недостаточно для ее произвольного применения государством в обществе. Напротив, цивилизованное государство стремится законом регламентировать случаи и основания применения власти. Так, происходит трансформация власти в правовую власть: «Правовая власть, то есть власть, основанная на объективном праве, есть не что иное, как одна из форм субъективного права: это – субъективное право особого рода, которое мы находим в отношениях как публичного, так и частного права»⁴⁸.

Отсюда следует, что **государство может реализовывать свою власть как в публично-правовой, так и в частноправовой плоскостях**, однако реализация властных полномочий государства в публичном и частном праве принципиально различаются. Соответствующие различия закономерно диктуют особенности правовых форм участия государства в конкретных правоотношениях, о которых речь пойдет в третьей главе настоящего диссертационного исследования.

Формы участия государства в тех или иных правоотношениях предопределены целями и задачами функционирования государства в исторический период времени. Не теряют актуальности слова немецкого государствоведа Г. Еллинека: «Задачами государства мы признали самосохранение его, безопасность и развитие могущества, правообразование и защиту права, содействие культурным интересам. Руководящей идеей в этом определении целей является познание того, что планомерная организация попечения о *солидарных народных интересах* (здесь и далее курсив наш –

⁴⁷ Магазинер Я.М. Избранные труды по общей теории права. М., 2006. С. 198.

⁴⁸ Магазинер Я.М. Избранные труды по общей теории права. М., 2006. С. 204.

прим. И.С.), поскольку они требуют центрального руководства и могут быть удовлетворены *внешним средствами*, может исходить только от наиболее сильного из социальных факторов, каковым и является государство. Эти цели распадаются на исключительные, принадлежащие только государству, и конкурирующие, вследствие чего и соответственные функции отправляются государством либо исключительно, либо совместно с другими органами»⁴⁹.

Сказанное в полной мере применимо и к отношениям в сфере несостоятельности (банкротства). Исторический опыт развития российского и иностранного права подтверждает, что кредитор, столкнувшись с невозможностью должника удовлетворить его требования, объективно заинтересован в обращении к независимым государственным органам (прежде всего к суду для разрешения подобного спора). Особенно остро стоит такая проблема при множественности кредиторов: спорные ситуации возникают не только между кредитором и должником, но и между различными кредиторами. В результате лишь государство может защитить, пользуясь словами Г. Еллинека, «солидарные интересы» кредиторов и должника.

Развитие экономической и социальной жизни делает объективно необходимым государственное участие в отношениях несостоятельности (банкротства). Правопорядок неслучайно встает на защиту «солидарных интересов». Как верно замечал Г.Ф. Шершеневич в своем курсе «Общей теории права», «на смену полицейскому государству (*Polizeistaat*) пришло в XIX столетии «правовое государство» (*Rechtstaat*). Быстрый рост финансов европейских государств должен был возбудить вновь внимание к народному богатству, как единственному источнику материальных средств государства. В противовес тенденциям полицейского государства, в науке выдвинулось учение, что предоставленный личному эгоизму каждый индивид лучше всего найдет способ производства наибольшего количества ценностей, что вполне

⁴⁹ Еллинек Г. Общее учение о государстве / Вст. ст. И.Ю. Козлихина. СПб., 2004. С. 267.

соответствует и общественному интересу»⁵⁰. Иными словами, **интерес государства состоит в обеспечении стабильности гражданского оборота, служащего в известной степени гарантией стабильности и самого государства.**

Однако уже на рубеже XIX и XX вв. было очевидно, что модель правового государства имеет весьма ограниченные инструментальные возможности, в том числе для решения задач, стоящих перед государством: «Никогда еще состязание за международные рынки не достигало такой остроты, как в последнее время. Можно сказать, что для каждого государства состояние его промышленности и торговли есть вопрос его политического существования. В так называемое мирное время идет постоянная и ожесточенная война между государствами за экономическое преобладание. И здесь опыт показывает, какую роль играет духовный момент, высота развития рабочих и размах коммерческой инициативы их руководителей»⁵¹. В действительности государство нового типа, более высокого уровня развития, которое Г.Ф. Шершеневич называет культурным государством (*Kulturstaat*) позже стало определяться как социальное государство (*Sozialstaat*). В современной германской доктрине подчеркивается, что социальное государство – это не только конституционно-правовая концепция отдельно взятого государства (*nicht nur auf „ein Element der verfassungsmäßigen Bestimmung des Staates“*), это также совокупность социальных институтов (*„Gesamtheit der Wohlfahrtseinrichtungen“*)⁵².

Статья 7 Конституции Российской Федерации закрепляет принцип социального государства⁵³. Названная норма стала предметом интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации в Постановлении от

⁵⁰ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910. Вып. 1. С. 245–246.

⁵¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910. Вып. 1. С. 248–249.

⁵² Kaufmann F.-X. Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main, 2003. S. 34.

⁵³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

14.05.2012 № 11-П, где Конституционный Суд РФ отметил: «Федеральный законодатель призван обеспечивать правовую определенность, стабильность и предсказуемость в сфере гражданского оборота, поддерживая как можно более высокий уровень взаимного доверия между субъектами экономической деятельности и создавая все необходимые условия для эффективной защиты права собственности и иных имущественных прав. Вместе с тем он должен исходить из конституционной обязанности Российской Федерации как социального государства заботиться о благополучии своих граждан, сохраняя им условия для нормального существования, а также из конституционных основ правового статуса личности, в частности, требования части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, в данном случае – права лица обязанного (должника), когда в рамках исполнительного производства возникает необходимость обращения взыскания на принадлежащее гражданину-должнику на праве собственности имущество, с тем чтобы не умалялось достоинство личности и не нарушались социально-экономические права граждан (часть 1 статьи 6, часть 1 статьи 21 Конституции Российской Федерации; статья 25 Всеобщей декларации прав человека)»⁵⁴.

Обеспечение выполнения социальной функции в целом свойственно государству, в том числе и посредством государственной поддержки тех субъектов предпринимательской деятельности, которые принимают на себя решение важных общественных задач, тем самым выполняя функции публично-правового образования, участвуют в разрешении социальных противоречий, реализуя принципы социальной справедливости в социальном государстве⁵⁵. Так, важно обратить внимание на появившуюся в ходе реформы

⁵⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова» // СЗ РФ. 2012. № 21. Ст. 2697.

⁵⁵ См.: Видра Д., Санникова Л.В., Харитоновна Ю.С. Социализация права и технология распределенного реестра: трансформация регулятивного воздействия // Гражданское право. 2020. N 4. С. 15 - 21.

новую ст. 75.1 Конституции РФ, в которой установлено, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность, направлено на достижение в государственной политике, в правовом регулировании и правоприменительной практике оптимального соотношения индивидуальной свободы и общественной солидарности, что конкретизирует положения о социальном государстве⁵⁶ и вносит определенную корректировку системы общенациональных ценностей⁵⁷. Как подчеркивает Е.П. Губин, именно солидарность является основой устойчивого развития, представляя собой единство убеждений и действий, взаимопомощь и поддержку социальной группы, общества, основанную на общих интересах и необходимости достижения общих целей, совместной ответственности⁵⁸.

В процессе несостоятельности (банкротства) социальная функция государства выражается в том, что оно должно, с одной стороны, предоставить возможность кредиторам удовлетворить их требования в установленном законом порядке, а с другой стороны, обеспечить благополучие своих граждан. В дореволюционном праве реализация данной функции в сфере банкротства виделась в обеспечении «возможно более равного и справедливого распределения имущества должника между всеми его кредиторами в ситуации, когда имущество должника внушает основательные опасения в его недостаточности для удовлетворения всех требований, как предъявленных, так и ожидаемых»⁵⁹. Наличие у государства

⁵⁶ См.: Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2020. 256 с.

⁵⁷ См.: Руденко В.В. Российская конституционная реформа 2020 года: трансформация системы ценностей // Ленинградский юридический журнал. 2020. N 4 (62). С. 73 - 74.

⁵⁸ См.: Губин Е.П. Устойчивое развитие рыночной экономики и предпринимательства: вопросы права // Журнал российского права. 2022. N 1. С. 36 - 46.

⁵⁹ Шершеневич Г.Ф. Конкурсный процесс. М., 2000. С. 87.

социальных функций предопределяет необходимость включения в законодательство норм, предусматривающих социальную реабилитацию работников должника, особенности несостоятельности (банкротства) отдельных категорий должников (к примеру, градообразующих, стратегических, сельскохозяйственных предприятий и т.д.)⁶⁰.

Реализация социальной функции государства является одной из основных целей использования института банкротства как инструмента государственного регулирования экономики, что имеет особую актуальность в современных условиях социально-экономической и политической напряженности. В современной научной литературе отмечается, что целью института банкротства является защита интересов кредиторов, повышение возврата средств с понижением цены кредита, что благотворно влияет на экономику⁶¹, а также соразмерное удовлетворение требований кредиторов за счет вырученных средств от продажи имущества несостоятельного должника⁶². Частое несовпадение интересов лиц, участвующих в деле, как между собой, так и с интересами общества, является основной проблемой управления системой банкротства⁶³, а значит, главная задача государства при этом состоит в том, чтобы обеспечить разумный баланс частных и публичных интересов и устойчивость гражданского оборота⁶⁴. В научной литературе отмечается необходимость перезагрузки института несостоятельности (банкротства) и переход от ликвидации юридических лиц и распределения имущества граждан к санации должников. Так, в проекте Закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» вводится

⁶⁰ Карелина С.А. К вопросу о пределах вмешательства государства в процесс несостоятельности (банкротства) (на примере банковского сектора) // Вестник арбитражной практики. 2018. N 2. С. 4.

⁶¹ Хоуман М. Роль режима несостоятельности в рыночной экономике // Вестник ВАС РФ. 2001. N 3. Спец. приложение. С. 35.

⁶² Попондопуло В.Ф. Конкурсное право: правовое регулирование несостоятельности (банкротства): Учеб. пособие. М., 2001. С. 16.

⁶³ Дорохина Е.Г. Характер полномочий арбитражного суда в деле о банкротстве // Журнал российского права. 2007. № 8. С. 51.

⁶⁴ Химичев В.А. Осуществление и защита гражданских прав при несостоятельности (банкротстве). М., 2006. С. 3.

процедура реструктуризации долгов для юридических лиц, в качестве целей которой обозначены предупреждение банкротства, сохранение работоспособных бизнесов, рабочих мест и налогоплательщиков, защита конкуренции⁶⁵. Данные предложения свидетельствуют о социальной направленности развития законодательства о несостоятельности (банкротстве).

Социальная функция государства приобретает важнейшее значение в период экономических кризисов, стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер. Особую актуальность данный вопрос приобрел в период введения против Российской Федерации большого количества санкций, что имеет негативные последствия для экономики и для отдельных субъектов предпринимательской деятельности, создавая для них риск возникновения признаков несостоятельности (банкротства).

В связи с распространением новой коронавирусной инфекции (пандемией COVID-19) участники гражданского оборота столкнулись с финансовыми проблемами, связанными с негативным экономическим эффектом, вызванным пандемией⁶⁶. Пандемия неизбежно повлекла за собой экономический, а в ряде случаев и политический кризис, обусловила масштабное сокращение производства, а, следовательно, и количества сотрудников, поставила многих субъектов предпринимательской деятельности на грань банкротства. Как и многими государствами мира в период пандемии российским государством был экстренно принят Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»⁶⁷. В пояснительной

⁶⁵ См.: Шишмарева Т.П. Замещение активов и продажа предприятия должника как правовые средства санации // Право и бизнес. 2021. N 1. С. 20 - 23.

⁶⁶ См.: Уксусова Е.Е. Обращение в суд заинтересованного лица как определяющий акт для предмета и движения судопроизводства по делу о банкротстве // Право и бизнес. 2021. N 1. С. 13 - 19.

⁶⁷ СЗ РФ. 2020. № 14 (часть 1). Ст. 2028.

записке к указанному Закону при его внесении в Государственную Думу Российской Федерации указывалось, что законопроект разработан с целью урегулирования отношений, возникающих в связи с необходимостью экстренного реагирования на вызовы, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV.

Указанным Законом внесены существенные изменения в законодательство о предпринимательской деятельности в Российской Федерации, включая Закон о банкротстве, с целью обеспечения поддержания предпринимательской деятельности, действительно пострадавшей в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), а также реализации субъектами предпринимательской деятельности экономически обоснованного плана по преодолению возникшей неплатежеспособности в связи с указанными обстоятельствами⁶⁸.

В частности, Федеральный закон от 01.04.2020 N 98-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»⁶⁹ был введен мораторий на возбуждение дел о банкротстве по инициативе внешних кредиторов, обращение взыскания на заложенное имущество. Данный Закон также приостанавливал исполнительное производство по взысканиям, возникшим до введения моратория⁷⁰. В качестве меры государственной поддержки экономики в рамках пандемией необходимо также обратить внимание на возможность

⁶⁸ См.: Мифтахутдинов Р.Т., Шайдуллин А.И. Понижение в очередности (субординация) требований контролирующих должника или аффилированных с ним лиц в российском банкротном праве. Научно-практический комментарий к Обзору судебной практики разрешения споров, связанных с установлением в процедурах банкротства требований контролирующих должника и аффилированных с ним лиц, утв. Президиумом ВС РФ 29.01.2020 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. Приложение к Ежемесячному журналу. 2020. N 9. Специальный выпуск. С. 3 - 136.

⁶⁹ СЗ РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2028.

⁷⁰ См.: Сухаренко А.Н. "Коронавирусная" экономическая преступность в России: состояние, тенденции и меры борьбы // Безопасность бизнеса. 2021. N 2. С. 44 - 51.

освобождения от начисления неустоек и иных санкций ввиду моратория на банкротство⁷¹.

Отметим, что в рамках правового регулирования отношений несостоятельности (банкротства) в период пандемии важную роль сыграли также подзаконные нормативные правовые акты. Так, Постановлением Правительства РФ N 428 от 03.04.2020⁷² (утратило силу) был установлен мораторий на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении некоторых должников, в том числе организаций из отраслей, наиболее пострадавших от введения ограничительных мер из-за пандемии COVID-19, системообразующих организаций, стратегических предприятий и акционерных обществ. Данное Постановление впоследствии было продлено⁷³.

Как указывается в научной литературе, под мораторием правильно понимать не приостановление исполнения обязательств, а отсрочку в исполнении обязательства⁷⁴. Содержание нормы о введении моратория может быть уяснено в контексте всего комплекса мер, принятых государством в чрезвычайных условиях. Анализируя новеллы о моратории, Верховный Суд Российской Федерации отметил, что целью его введения является обеспечение стабильности экономики путем оказания поддержки отдельным хозяйствующим субъектам⁷⁵. Толкование, данное высшей судебной инстанцией, позволяет определить общие цели государства как субъекта правоотношений несостоятельности (банкротства), первоочередной среди которых нужно назвать **стабилизацию экономики, создание наиболее**

⁷¹ См.: Курц Н.А. Анализ судебной практики применения норм об освобождении от уплаты неустоек, начисленных за неисполнение государственных и муниципальных контрактов // Хозяйство и право. 2022. N 1. С. 11 - 21.

⁷² Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 N 428 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников» // СЗ РФ. 13.04.2020. N 15 (часть IV). Ст. 2282.

⁷³ Постановление Правительства РФ от 01.10.2020 N 1587 «О продлении срока действия моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников» // СЗ РФ. 12.10.2020. N 41. Ст. 6429.

⁷⁴ См.: Кораев К.Б. Мораторий и реструктуризация долга как правовые инструменты восстановления платежеспособности должника // Юрист. 2022. N 3. С. 12 - 16.

⁷⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 № 44 «О некоторых вопросах применения положений статьи 9.1 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Российская газета. 2021. № 2.

благоприятствующих условий для кредиторов и неплатежеспособного должника. Причем стабилизационная функция государства действует не только в условиях таких масштабных социально-экономических вызовов, как пандемия COVID-19, создающих угрозу стабильности всего гражданского оборота, но и при «локальном» банкротстве отдельных должников (в том числе субъектов малого и среднего предпринимательства), на первый взгляд, не имеющих большого значения для экономики, но в конечном итоге, определяющего, поскольку **устойчивость отдельных должников влияет на устойчивость всей экономики.**

В научной литературе введение моратория в период пандемии было названо показательным отечественным примером положительного реагирования государства на сложные экономические условия⁷⁶. Позитивная оценка введения моратория, как было отмечено нами ранее, также высказана Верховным судом Российской Федерации⁷⁷. Вместе с тем, введение моратория также выявило несовершенство некоторых законодательных положений о несостоятельности (банкротстве), например, продемонстрировало, что в российском законодательстве о несостоятельности (банкротстве) не установлен специальный режим для санационных сделок, реализуемых в период моратория, для восстановления платежеспособности мораторного должника⁷⁸. Кроме того, ряд ученых увидели в использовании такого инструмента риск всей правовой системе⁷⁹ - мораторий на банкротство приводился как пример того, как в кризисных условиях снижается значение принципа незыблемости договорных условий⁸⁰.

⁷⁶ См.: Шувалов И.И. Институт банкротства и его роль в период социально-экономического кризиса // Журнал российского права. 2021. N 12. С. 98 - 107.

⁷⁷ Обзор N 2 по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19), утв. Президиумом ВС РФ 30 апреля 2020 г.

⁷⁸ См.: Галкин С.С. Защита прав российским банкротным законодательством в условиях экономического кризиса, вызванного эпидемией COVID-19: вчера, сегодня, завтра // Предпринимательское право. Приложение "Право и Бизнес". 2020. N 3. С. 22 - 30.

⁷⁹ См.: Филиппова С.Ю. Коронавирус ушел. Как нам теперь вернуть право? // Закон. 2020. N 5. С. 42 - 52.

⁸⁰ См.: Платонов В., Габов А., Белов В., Бевзенко Р., Латыев А., Церковников М., Ягельницкий А., Халимовский Ю., Зайцев С., Степанчук М. COVID-19 и договорное право // Закон. 2020. N 4. С. 22 - 37.

В законодательстве о несостоятельности многих государств можно наблюдать сходные изменения, направленные прежде всего на защиту имущественных интересов должника. Так, в Германии 27 марта 2020 г. был принят Закон «О смягчении последствий пандемии COVID-19 в гражданском, банкротном и уголовно-процессуальном законодательстве»⁸¹, во Франции 27 марта 2020 г. были внесены поправки в Закон о банкротстве⁸², изменившие сроки и порядок банкротства для компаний и граждан, испытавших на себе негативные последствия кризиса⁸³. Законодательный запрет на инициирование кредитором признания должника банкротом в период кризиса действует в Испании, где кредитор ограничен в своих правах в отношении должника в период кризиса⁸⁴. Некоторые страны, например, Австралия, Великобритания, смягчили стандарты оценки действий менеджмента в предбанкротном состоянии и временно исключили ответственность директоров за неподачу заявления о банкротстве⁸⁵. В научной литературе отмечается необходимость использования позитивного зарубежного опыта, например, в части введения моратория на банкротство для тех субъектов, которые способны преодолеть кризис; наличие инструментов, способствующих выходу из кризиса (например, льготное кредитование в период моратория)⁸⁶.

В настоящее время пандемия отошла на второй план и риск для субъектов предпринимательской деятельности в свете возможной

⁸¹ Gesetz zur Aussetzung der Insolvenzantragspflicht und zur Begrenzung der Organhaftung bei einer durch die COVID-19-Pandemie bedingten Insolvenz (COVID-19-Insolvenzaussetzungsgesetz - COVInsAG) (27 March 2020) // URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/covinsag/COVInsAG.pdf>

⁸² Ordonnance No. 2020-341 du 27 mars 2020 portant adaptation des regles relatives aux difficultes des entreprises et des exploitations agricoles a l'urgence sanitaire et modifiant certaines dispositions de procedure penale. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041762344&categorieLien=id>

⁸³ Файзрахманова Л.М., Бухмин С.В. Трансформации института несостоятельности в условиях пандемии COVID-19 в России и некоторых странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2021. N 9. С. 92.

⁸⁴ См.: Шувалов И.И. Институт банкротства и его роль в период социально-экономического кризиса // Журнал российского права. 2021. N 12. С. 98 - 107.

⁸⁵ См.: Мохова Е.В., Яцук Н.П., Лиджанова А.Э. Forum shopping и конкуренция регулирования в трансграничных банкротствах и реструктуризациях // Закон. 2020. N 9. С. 97 - 114.

⁸⁶ См.: Файзрахманова Л.М., Бухмин С.В. Трансформации института несостоятельности в условиях пандемии COVID-19 в России и некоторых странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2021. N 9. С. 91 - 98.

несостоятельности (банкротства) представляет введение против Российской Федерации большого числа санкций, а также уход с отечественного рынка большинства иностранных инвесторов, которые обеспечивали постоянные финансовые вливания в осуществлении бизнеса на территории нашего государства. Данные обстоятельства создали ситуацию, которая могла бы негативно повлиять на деятельность многих предприятий, привести к их несостоятельности (банкротству), последующему закрытию бизнеса, сокращению количества рабочих мест, а значит и росту социальной напряженности.

Мораторий на удовлетворение требований кредиторов как инструмент государственного регулирования экономики антикризисной направленности был введен также в целях минимизации последствий санкционного режима в 2022 году (Постановление Правительства РФ от 28.03.2022 N 497 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами»⁸⁷). Данный **мораторий получил название тотальный**, так как распространяется практически на всех юридических и физических лиц, что означает невозможность инициирования банкротства по требованию кредиторов. Мораторий экспертами называется лекарством для экономики от негативных кризисных явлений⁸⁸.

В сложившихся в Российской Федерации политико-экономических условиях применения к нашему государству санкций обсуждается также такой **инструмент в сфере несостоятельности (банкротства) как ускоренное банкротство**. Данный инструмент ранее применялся в рамках Постановления Правительства РФ от 22.05.1998 N 476 «О мерах по повышению эффективности применения процедур банкротства», которое содержало в себе «Положение об ускоренном порядке применения процедур банкротства»⁸⁹ (утратило силу). На практике в рамках ускоренных процедур банкротства

⁸⁷ СЗ РФ. 04.04. 2022. N 14. Ст. 2278.

⁸⁸ Мораторий на банкротство: как он работает в 2022 году

<https://www.advgazeta.ru/ag-expert/advice/moratoriy-na-bankrotstvo-kak-on-rabotaet-v-2022-godu/>

⁸⁹ СЗ РФ. N 21. 25.05.1998. Ст. 2249.

использовался инструмент замещения активов должника⁹⁰, что позволяет сохранить действующее предприятие посредством создания на базе активов должника нового юридического лица или нескольких юридических лиц⁹¹.

В настоящее время ускоренное банкротство не предусмотрено в законодательстве как особая процедура, оно может осуществляться в рамках обычной процедуры, но со скорейшим переходом (судам могут быть даны указания рассматривать подобные заявления о банкротстве в первоочередном порядке и в минимально возможные сроки) к внешнему управлению или конкурсному производству, которые подразумевают замещение руководства компании арбитражным управляющим для установления полного операционного контроля над предприятием (под контролем кредиторов и суда)⁹². Представляется, что данный инструмент должен быть внедрен в законодательство. Предлагается статью 115 Закона о банкротстве дополнить пунктом 12 следующего содержания «Замещение активов должника возможно по решению суда в случаях, прямо предусмотренных решением Правительства Российской Федерации в ускоренном порядке». Предлагается разработать проект Постановления Правительства Российской Федерации о мерах, направленных на ускорение процедур несостоятельности (банкротства) в случае принятия решения иностранным инвестором о прекращении управления долей более 25 % в бизнесе, осуществляемом на территории Российской Федерации при условии сохранения рабочих мест при передаче имущества организации – должника.

Цели участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) зависят от многих социально-экономических, исторических и иных факторов, во многом predeterminedены существующей государственной

⁹⁰ См.: Корпоративное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению "Юриспруденция" / Е.Г. Афанасьева, В.Ю. Бакшинская, Е.П. Губин и др.; отв. ред. И.С. Шиткина. М.: Волтерс Клувер, 2007. 648 с.

⁹¹ См.: Шишмарева Т.П. Замещение активов и продажа предприятия должника как правовые средства санации // Право и бизнес. 2021. N 1. С. 20 - 23.

⁹² См.: Рябинин А. Как может выглядеть «ускоренное банкротство» иностранных компаний <https://www.delcredere.org/publications/887/>

политикой в данной сфере, которая учитывает такие факторы в попытке найти баланс обеспечения частных и публичных интересов (о чем пойдет речь в третьем параграфе настоящей главы диссертационного исследования). В мировой практике выделяется пять различных направлений такой политики от радикально «прокредиторского» законодательства до радикально «продолжниковского» (между ними умеренно «прокредиторское», «нейтральное», умеренно «продолжниковское» законодательство)⁹³. Первая модель используется в странах Европы, за исключением Франции, последняя во Франции и США. Нейтральная политика в отношении банкротства сформирована в Дании, Италии, Словакии, Чехии⁹⁴.

Как отмечает С.А. Карелина, правовые средства, которые применяются в процедурах несостоятельности (банкротства) в большей или меньшей степени основываются на ограничении прав и интересов то одной группы субъектов, то другой⁹⁵, а, следовательно, цели состоят в том, чтобы или восстановить платежеспособность должника при наличии такой возможности, либо оперативно ликвидировать его, если восстановить финансовое состояние невозможно. Как полагает М.В. Телюкина, данные цели необходимо признать равнозначными⁹⁶. В настоящее время в Пояснительной записке к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹⁷ указывается, что «большинство дел о банкротстве возбуждается по заявлениям кредиторов и тогда, когда исчерпаны все иные меры по взысканию задолженности и имущество должника реализовано в ходе исполнительного производства.

⁹³ Постатейный комментарий Федерального закона от 8 января 1998 г. N 6-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" / Под ред. В.В. Витрянского. М., 1998. С. 7.

⁹⁴ Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М., 2005. С. 290.

⁹⁵ Карелина С.А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 36.

⁹⁶ Телюкина М.В. Основы конкурсного права. М., 2004. С. 12.

⁹⁷ Законопроект № 1172553-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части реформирования института банкротства) /<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1172553-7>

Должники не рассматривают процедуры банкротства как способ решения своих финансовых проблем», что нуждается в проработке.

Кроме того, в научной литературе указывается, что цели института банкротства разнятся для банкротства физических и юридических лиц, а также конкретизируются для отдельных категорий должников, например, кредитных организаций, застройщиков и т.д.

Так, И.В. Фролов отмечает, что специальный институт банкротства граждан преследует цель оказания помощи гражданам-должникам или их реабилитации, подчеркивая его существенную социальную значимость⁹⁸. Как указал Верховный Суд Российской Федерации, «институт банкротства граждан предусматривает иной механизм освобождения лиц, попавших в тяжелое финансовое положение, от погашения требований кредиторов, – списание долгов. При этом целью института потребительского банкротства является социальная реабилитации гражданина – предоставление ему возможности заново выстроить экономические отношения, законно избавившись от необходимости отвечать по старым обязательствам, чем в определенной степени ущемляются права кредиторов, рассчитывавших на получение причитающегося им. Вследствие этого к гражданину-должнику законодателем предъявляются повышенные требования в части добросовестности, подразумевающие помимо прочего честное сотрудничество с финансовым управляющим и кредиторами, открытое взаимодействие с судом»⁹⁹.

Однако отдельные авторы считают такой подход в отношении банкротства граждан неоправданным, так как «использование института банкротства гражданина как инструмента освобождения от долга противоречит сущности института банкротства, призванного обеспечить

⁹⁸ См.: Фролов И.В. Базовый фактор, формирующий специализированный правовой институт несостоятельности (банкротства) гражданина в системе российского права // Вестник арбитражной практики. 2019. № 5. С. 3 - 15.

⁹⁹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 25.01.2018 № 310-ЭС17-14013 по делу № А48-7405/2015.

точность и аккуратность в платежах; такой подход не только неспособен защитить общественный кредит, но и причиняет ему вред»¹⁰⁰.

Представляется, что введение специальной цели для института банкротства граждан оправдано необходимостью защиты публичных интересов, которые подразумевают под собой не только интересы общества в целом, но и интересы отдельных его членов. Кроме того, такой подход государства позволяет ему реализовать свою социальную функцию, в рамках которой на первый план выходят именно интересы каждого отдельно взятого члена общества, благополучие которого государство стремится обеспечить в развитых правовых порядках.

Государство не всегда встает на позицию защиты интересов должника, как это в основном происходит в случае потребительского банкротства. Так, институт банкротства застройщика имеет, напротив, прокредиторский характер, преследуя цель защиты интересов участников долевого строительства¹⁰¹, обеспечения их приоритетной защиты как непрофессиональных инвесторов¹⁰². В судебной практике для данного случая подчеркивается необходимость защиты участников строительства от злоупотреблений застройщиков путем осуществления манипуляций с правовыми схемами привлечения денежных средств¹⁰³.

Институт банкротства кредитных организаций также очевидно прокредиторский. Целью данного института является обеспечение стабильности рынка банковских услуг и банковской системы в целом¹⁰⁴. Отметим, что для данного института банкротства предлагаются оригинальные инструменты с целью реализации целей государства в рамках регулирования

¹⁰⁰ Кораев К.Б. Новеллы законодательства о банкротстве гражданина-потребителя // Закон. 2015. № 3. С. 125.

¹⁰¹ Карелина С.А., Фролов И.В. Банкротство застройщика: теория и практика правоприменения: Монография. М.: Юстицинформ, 2018. С. 43.

¹⁰² Постановление Президиума ВАС РФ от 12.03.2013 № 15510/12 по делу № А71-13368/2008 // Документ опубликован не был

¹⁰³ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 22.08.2016 № 304-ЭС16-4218 по делу № А46-13473/2014 // Документ опубликован не был

¹⁰⁴ См.: Лаутс Е.Б. Правовые аспекты антикризисного регулирования рынка банковских услуг и институт банкротства кредитных организаций: монография. М.: Юстицинформ, 2018. 412 с.

отношений. Так, в отношении несостоятельности кредитных организаций используется инструмент предупреждения банкротства кредитных организаций в целях сохранения системной стабильности и снижения числа банкротств в названной сфере, для чего, в том числе, могут быть задействованы финансовые инструменты, например, поддержка системно значимых банков. Системно значимые кредитные организации, одной стороны, подлежат более строгому банковскому надзору, а с другой стороны, государства принимают усилия для недопущения их банкротств¹⁰⁵.

Конечной целью государства является обеспечение защиты интересов потребителей финансовых услуг – возмещение гражданину-вкладчику его финансовых потерь, так как это является важной социальной задачей государства, ну, и, конечно, обеспечение стабильности банковской системы. Так, согласно статье 3 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 30.12.2021 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹⁰⁶, целями деятельности Банка России являются в том числе развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации, обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

Различия в целях института банкротства применительно к отдельным категориям должников делают проблематичной формулировку общей цели института несостоятельности (банкротства), а значит и целей участия государства в сфере несостоятельности (банкротства). Так, по мнению Е.С. Юловой, общей для института является цель защиты публичных интересов и наиболее полного удовлетворения требований кредиторов¹⁰⁷, но данная цель не является основной, например, для института потребительского банкротства, что уже свидетельствует о ее не совсем общем характере. М.Е. Эрлих убеждена, что цели восстановления

¹⁰⁵ См.: Предпринимательское право: современный взгляд: монография / Е.А. Абросимова, В.К. Андреев, Е.Г. Афанасьева и др.; отв. ред. С.А. Карелина, П.Г. Лахно, И.С. Шиткина. М.: Юстицинформ, 2019. 600 с.

¹⁰⁶ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

¹⁰⁷ Юлова Е.С. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) кредитных организаций: Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 14.

платежеспособности, удовлетворения требований кредиторов, ликвидации несостоятельного должника присущи **отдельным процедурам несостоятельности (банкротства)**¹⁰⁸, но не всему институту в целом, что предопределяет необходимость выработки такой общей цели, в качестве которой автор называет определение и обеспечение баланса интересов участников процедуры несостоятельности (банкротства)¹⁰⁹. Однако, данная цель видится чрезвычайно узкой, так как учитывает лишь интересы лиц, участвующих в отношениях несостоятельности (банкротства), что не всегда включает в себя государство (у должника может отсутствовать задолженность перед государством). В этой связи представляется более обоснованной выделенная С.А. Карелиной наряду с названной выше целью цель создания эффективного механизма обеспечения стабильности и устойчивости рыночных отношений, роста национальной экономики¹¹⁰. Данная цель института банкротства совпадает с целью участия государства в регулировании отношений несостоятельности (банкротства). Институт банкротства служит средством, элементом механизма правового регулирования, гарантией социальной справедливости в условиях рынка, одним из основных элементов которого является конкуренция¹¹¹.

Таким образом, общей целью участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) является обеспечение стабильности гражданского оборота, служащего гарантией стабильности самого государства, при этом цель такого участия варьируется в зависимости от

¹⁰⁸ В настоящее время предложено отказаться от таких процедур банкротства, как наблюдение, финансовое оздоровление и внешнее управление, ограничившись применением одной реабилитационной и одной ликвидационной процедуры банкротства. Предлагается введение новой вариативной реабилитационной процедуры - реструктуризации долгов (Законопроект № 1172553-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части реформирования института банкротства) /<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1172553-7>).

¹⁰⁹ См.: Эрлих М.Е. К вопросу о цели института несостоятельности (банкротства) // Предпринимательское право. 2010. № 3. С. 7 - 11.

¹¹⁰ Карелина С.А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности. М., 2008. С. 356.

¹¹¹ Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. Е.П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019. 664 с. – так указывается общее количество страниц (это делается в Списке литературы), а ссылках указывается конкретный номер страницы или диапазон так:..... «С. 664».

категории должника (граждане, юридические лица, отдельные категории должников), стадии (процедуры) несостоятельности (банкротства), а также направленности государственной политики в сфере банкротства (продолжниковская или прокредиторская).

Выявленные общие цели государства в процессе несостоятельности (банкротства) достигаются при помощи ряда основных задач, а именно:

совершенствование законодательства о несостоятельности (банкротстве) и учет судебной практики;

создание эффективно функционирующей системы государственных органов и организаций, обеспечивающих надлежащее проведение процедур несостоятельности (банкротства);

разработка механизмов финансовой, организационной и иной поддержки участников гражданского оборота, оказавшихся в предбанкротном состоянии,

создание правового механизма по предупреждению несостоятельности (банкротства), в западных странах именуемого как превентивная реструктуризация.

Неуклонное следование государства приведенным целям и задачам обеспечит предсказуемость государственной политики для экономики. Представляется, что соответствующие положения могут быть закреплены в общих положениях Закона о банкротстве, как определяющие статус государства в процессе несостоятельности (банкротства).

Формализация целей и задач государственного участия в отношении несостоятельности (банкротства) важна еще и потому, что **позволяет повысить эффективность органов публичной власти, обеспечивающих публичные интересы в ходе банкротства.** В таком случае деятельность органов государственной власти в правоотношениях несостоятельности (банкротства) приобретет единообразный характер, всецело подчиненный общим целям и задачам.

Говоря о целях и задачах участия государства в отношении несостоятельности (банкротства), необходимо отметить, что **существует ряд субъектов предпринимательской деятельности, созданных с участием государства, к которым не применим Закон о банкротстве**, то есть государство заранее выводит таких лиц из-под общего регулирования отношений несостоятельности (банкротства). Так, в ст. 65 ГК РФ указывается, что казенное предприятие, учреждение, политическая партия и религиозная организация не могут быть признаны банкротом решением суда, а публично-правовая компания не может быть признана несостоятельной в принципе, очевидно потому, что согласно Федеральному закону от 03.07.2016 N 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹² наделена функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляет свою деятельность в интересах государства и общества. Выведены из-под законодательства о банкротстве также фонды, которые не признаются банкротами, если такой запрет введен соответствующим законом.

Государственная корпорация или государственная компания могут быть признаны несостоятельными (банкротами), если это допускается федеральным законом, предусматривающим их создание. Вместе с тем, к субъектам, в отношении которых возможность признания банкротом не предусмотрена законом, относятся почти все государственные корпорации¹¹³, которые могут быть ликвидированы только на основании специального нормативного акта, но никак не решения арбитражного суда. В научной литературе данное решение законодателя объясняется политикой, направленной на расширение прямого участия государства в экономике, обусловившей появление правовых норм, снижающих риски утраты и снижения контроля над наиболее значимыми для государства и

¹¹² СЗ РФ. 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4169.

¹¹³ Например, ст. 3 Федерального закона от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2007. N 49. Ст. 6078.

подконтрольных ему компаний активами¹¹⁴. Как справедливо отмечают А.Я. Курбатов, Е.С. Пирогова, исключение перечисленных организаций из числа субъектов несостоятельности (банкротства) обусловлено специальными целями их деятельности в интересах всего общества¹¹⁵, однако, отдельными авторами также высказывается мнение о том, что такое исключение обусловлено исключительно политическими соображениями, что нарушает принцип равенства участников экономических отношений, так как «законодатель, по существу, устанавливает двойные стандарты в отношении публичных и частных компаний»¹¹⁶. , а также тем, что многие из них (кто обладает государственными полномочиями) являются по факту юридическими лицами публичного права.

С одной стороны, критика выведения отдельных субъектов, находящихся в сфере интересов государства, из-под законодательства о несостоятельности (банкротстве) обоснована, так как равенство участников гражданского оборота является фундаментальной основой экономических отношений. С другой стороны, нельзя не согласиться с позицией Е.А. Суханова о том, что гражданская правосубъектность, оформляющая необходимое участие в имущественном обороте таких субъектов предпринимательской деятельности неизбежно требует либо неограниченной субсидиарной ответственности учредителя по их долгам (по типу юридических лиц публичного права – вот!), либо снятия всех ограничений их самостоятельной имущественной ответственности, в том числе исключения возможности его банкротства¹¹⁷. Такое исключение свидетельствует о том, что государство **заинтересовано в сохранении отдельных субъектов**

¹¹⁴ Алевалова Е.А. Российская модель института несостоятельности (банкротства): эволюция Закона о несостоятельности 2002 г. // Предпринимательское право. Приложение "Право и Бизнес". 2018. № 3. С. 17.

¹¹⁵ См.: Курбатов А.Я., Пирогова Е.С. Ограничение правоспособности и дееспособности юридических лиц - должников в рамках дел о несостоятельности (банкротстве) // СПС КонсультантПлюс. 2011.

¹¹⁶ Попондопуло В.Ф. Российская система законодательного регулирования отношений банкротства: состояние и тенденции развития // Юрист. 2021. № 5. С. 12.

¹¹⁷ См.: Суханов Е.А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 5 - 15.

экономических отношений, которым оно может, в частности, делегировать осуществление определенных задач.

Некоторые государственные корпорации служат решению публично-правовых задач сами по себе, в том числе и в сфере несостоятельности (банкротства). Так, например, государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» принимает непосредственное участие в предупреждении банкротства финансовых организаций¹¹⁸, которое может нарушить не только частные интересы, но и государственные и общественные интересы. Как подчеркивает С.А. Карелина, «с точки зрения публично-правового интереса обществу выгоднее не столько банкротство банка-должника, сколько сохранение его как элемента стабильной расчетной системы и системы предоставления банковских услуг»¹¹⁹. Следовательно, государство прямо заинтересовано не только в сохранении самих субъектов финансового рынка, которые могут оказаться на грани банкротства, но и тех инструментов, которые оно использует для обеспечения такого сохранения, в данном случае государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов». Не удивительно, что, выполняя публично-правовые задачи, такая государственная корпорация может оказаться в экономическом положении, не самом выгодном с точки зрения предпринимательской активности, однако, имея некоммерческий характер деятельности и выполняя возложенные на нее государством задачи, она должна быть защищена от признания ее банкротом.

Публично-правовой характер действий, осуществляемый государством через свои инструменты, в том числе и посредством назначения временной администрации в процедуре банкротства Банком России, подчеркивался и в

¹¹⁸ Положение Банка России от 25 февраля 2019 г. № 675-П "О порядке назначения, осуществления и прекращения деятельности временной администрации по управлению кредитной организацией, назначаемой до отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций, а также временной администрации по управлению банком, назначаемой в случае утверждения плана участия Банка России или плана участия государственной корпорации "Агентство по страхованию вкладов" в осуществлении мер по предупреждению банкротства банка" // Вестник Банка России. 2019. № 35 - 36.

¹¹⁹ Карелина С.А. План участия Агентства по страхованию вкладов в осуществлении мер по предупреждению банкротства банков: правовые проблемы реализации. Суть мер по предупреждению банкротства банков // Право и экономика. 2018. № 2. С. 19.

решении Верховного суда Российской Федерации¹²⁰. Публично-правовое вмешательство в частноправовые отношения было оправдано в решениях в том числе Конституционного суда Российской Федерации¹²¹, целью участия государства в вопросах несостоятельности (банкротства) является прежде всего обеспечение публичных интересов. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации: «в силу различных, зачастую диаметрально противоположных интересов лиц, участвующих в деле о банкротстве, законодатель должен гарантировать баланс их прав и законных интересов, что, собственно, и является публично-правовой целью института банкротства»¹²².

Таким образом, в качестве регулятора отношений несостоятельности (банкротства) государство может как установить особый порядок проведения банкротства отдельных категорий должников, например, граждан, градообразующих предприятий, кредитных организаций и т.д., так и вывести отдельных субъектов экономических отношений из-под действия Закона о банкротстве в целях обеспечения защиты публичных интересов.

Государство может принимать участие в отношениях несостоятельности (банкротства) двояко: опосредованно в качестве регулятора, устанавливая «правила игры» в целях защиты публичных интересов, либо непосредственно, участвуя в разрешении спора между должником и его кредитором. Так, в научной литературе указывается на многообразие форм непосредственного участия Российской Федерации в делах о банкротстве, а именно «в качестве: 1) кредитора по обязательным платежам в государственный бюджет и внебюджетные фонды; 2) собственника имущества должника – государственного унитарного предприятия; 3) санатора государственного унитарного предприятия или стратегически важного предприятия; 4)

¹²⁰ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 августа 2016 г. № 305-ЭС16-4051 по делу № А40-117039/2015

¹²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.07.2002 № 14-П // СЗ РФ. 2002. N 31. Ст. 3161.

¹²² Определение Конституционного Суда РФ от 27.09.2018 N 2351-О // Документ опубликован не был; Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 N 12-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

поручителя по обязательствам должника в делах о банкротстве градообразующих предприятий»¹²³. Отечественный законодатель закрепил статус государства как непосредственного участника отношений в сфере несостоятельности (банкротства), например, для градообразующих и стратегических предприятий, для субъектов естественных монополий, при продаже на конкурсе объекта соглашения о государственно-частном партнерстве, социально значимого объекта, объекта культурного наследия. Так, согласно статьям 192, 198 Закона о банкротстве, лицом, участвующим в деле о банкротстве стратегического предприятия или организации, субъекта естественной монополии, признается федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий реализацию единой государственной политики в отрасли экономики, в которой осуществляет деятельность соответствующий субъект. Согласно статье 169 Закона о банкротстве, к участию в деле о банкротстве градообразующей организации могут быть привлечены федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. В данном случае государство через свои органы выступает непосредственным участником процесса несостоятельности (банкротства), **преследуя свои собственные интересы. Интересы государства, так же, как и интересы общества, в научной литературе признаются публичными**, разница заключается лишь в том, что государство **из регулятора в данном случае превращается в участника отношений** несостоятельности (банкротства) (о правовых формах участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) подробно пойдёт речь во второй главе настоящего диссертационного исследования). **Цель непосредственного участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) состоит в защите публичных интересов посредством защиты отдельных категорий должников, имеющих важное**

¹²³ Зуй И.В. Особенности государственного участия в делах о банкротстве в Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2019. № 1. С. 92.

значение для общества и государства в процессе несостоятельности (банкротства).

Таким образом, целью регуляторного участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) является обеспечение баланса публичных и частных интересов посредством создания стабильных условий правового регулирования гражданского оборота, при этом цель такого участия меняется в зависимости от категории должника (граждане, юридические лица, отдельные категории должников), стадии (процедуры) несостоятельности (банкротства), а также направленности государственной политики в сфере банкротства (продолжниковская или прокредиторская) в тот или иной период.

Закрепление статуса государства как непосредственного участника отношений несостоятельности (банкротства) характерно для процесса несостоятельности (банкротства) отдельных категорий должников, имеющих важное значение для общества и государства.

Предлагается статью 115 Закона о банкротстве дополнить пунктом 12 следующего содержания «Замещение активов должника возможно по решению суда в случаях, прямо предусмотренных решением Правительства Российской Федерации в ускоренном порядке». Предлагается разработать проект Постановления Правительства Российской Федерации о мерах, направленных на ускорение процедур несостоятельности (банкротства) в случае принятия решения иностранным инвестором о прекращении управления долей более 25 % в бизнесе, осуществляемом на территории Российской Федерации при условии сохранения рабочих мест при передаче имущества организации – должника.

§ 3. Правовое обеспечение государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства)

Политика как разноаспектная категория изучается в различных областях научного знания, в том числе в философии, социологии, политологии и праве. Термин «политика» был впервые использован в Древней Греции, где он обозначал занятие государственными и общественными делами. Понятие государственная политика раскрывается в научной литературе в широком и узком значении, при этом нормативного закрепления данный термин в отечественном законодательстве не получил.

В широком значении государственная политика понимается как деятельность субъектов, наделенных властными полномочиями, направленная на достижение определенных целей, **в узком значении** как определение целей и задач, которые стоят перед государством в определенной сфере общественной жизни, а также комплекса средств, необходимых для их достижения¹²⁴. Данным термином обозначают не статику, а динамику отношений, политика – это процесс по выработке целей, задач, приоритетов, основных направлений, механизмов и средств реализации государственного регулирования, их формализацию в законодательстве и политико-правовых документах, выполнение в процессе управленческой деятельности, мониторинг и корректировку исходя из публичных и частных интересов¹²⁵.

По мнению специалистов, **государственная политика обладает особым функциональным назначением, характерным механизмом формирования, внутренним строением, другими важными параметрами.** По своей природе это искусственный процесс, трансформирующий государственное управление из системы «реагирования на проблемы» в

¹²⁴ Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. 2016. № 3. С. 35.

¹²⁵ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма, 2011. С. 70.

систему, призванную расширять адаптивные способности государства и общества и осуществлять целенаправленные изменения общественных отношений»¹²⁶. Ценность приведенного определения состоит в том, что оно подчеркивает **функциональную значимость государственной политики, а также ее направленность на комплексное, целостное решение социально значимых задач**: выработав определенную политику, государство решает соответствующие частные задачи не индуктивно, а дедуктивно, на основе общих правил и методов реагирования на те или иные вызовы.

В настоящее время в научной литературе и законодательстве наблюдается тенденция выделения отраслевых политик в различных сферах, таким политикам посвящаются специальные федеральные законы¹²⁷. Так, в законодательстве термин «промышленная политика» определен как «комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции» (статья 2 Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «О промышленной политике в Российской Федерации»¹²⁸), то есть **политика, прежде всего, видится законодателю как совокупность различных мер.**

В научной литературе также представлено схожее определение политики, в частности, С.А. Парашук определяет государственную конкурентную политику как систему мер, направленных на создание, развитие, поддержание и защиту добросовестной конкуренции¹²⁹. Государственная антикоррупционная политика раскрывается как совокупность мер и механизмов, закрепленных в правовых нормах,

¹²⁶ Государственная политика / Под ред. А.И. Соловьева. М., 2012. С. 13 (автор главы – А.И. Соловьев).

¹²⁷ Например, Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

¹²⁸ СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 41.

¹²⁹ Парашук С.А. Правовые основы государственной конкурентной политики России // Предпринимательское право. 2019. № 2. С. 70.

направленных как на противодействие коррупционным правонарушениям, иным действиям коррупционного характера, так и на их предупреждение¹³⁰. Политика противодействия криминальному банкротству определяется Д.Г. Красновым как система мер, реализуемая государственными органами в рамках закона во взаимодействии с населением, базирующаяся на складывающихся социально-экономических отношениях, как экономические, правовые и организационные меры, направленные на обеспечение экономической безопасности государства, защиту прав и интересов кредиторов¹³¹.

В научной литературе экономическая политика понимается как государственное воздействие на производящих и потребляющих субъектов с целью увеличения экономического роста и максимального удовлетворения потребительского спроса¹³². Государственная инвестиционная политика определена как деятельность государственных органов и общественных институтов по воздействию на рынок инвестиций с целью создания условий для перераспределения свободного капитала в пользу приоритетных направлений развития экономики, установленных в нормативных правовых актах на определенный прогнозный период с учетом баланса частных и публичных интересов¹³³.

Таким образом, **государственная политика представляет собой форму государственного воздействия**, которое понимается как целенаправленная деятельность государства или его органов, в том числе в той правовой форме, в которой реализуется экономическая политика

¹³⁰ Шорохов В.Е. Понятие и основные модели современной государственной антикоррупционной политики // Российская юстиция. 2020. № 6. С. 2.

¹³¹ Краснов Д.Г. Государственная политика противодействия криминальному банкротству. Автореф. канд. юрид. наук. Нижний Новгород. 2006. С. 15.

¹³² Липатов Э.Г., Чаннов С.Е. Конституционная форма выбора экономической политики и экономического поведения федеральным центром в современной России: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 42.

¹³³ Белицкая А.В. Правовое обеспечение государственной инвестиционной политики. 2018. М.: Юстицинформ. С. 84.

государства¹³⁴ через государственное регулирование экономики. В правовой литературе выделяют такие формы государственного воздействия на экономику, как государственное регулирование хозяйственной деятельности и контроль за ее осуществлением, создание и прекращение хозяйствующих субъектов, планирование¹³⁵. Данный перечень не может быть закрытым, так как государственная политика проявляет себя через большое количество инструментов, как имеющих отражение в правовых средствах, так и не имеющих его.

Налоговая политика определяется как совокупность организационно-правовых мероприятий, осуществляемых наделенными соответствующей компетенцией органами государственной власти посредством использования специфических методов с целью создания эффективной, справедливой и экономически обоснованной налоговой системы, отвечающей финансовым интересам государства и общества¹³⁶, фискальная политика как совокупность методов построения, изменения и реализации налогово-бюджетных мероприятий с целью разграничить доходы между бюджетами разных уровней в соответствии с объемами поставленных перед ними задач¹³⁷. Иными словами, **политика понимается как проявление государственного воздействия.**

В нормативных правовых актах государственная политика раскрывается также как система принципов. Например, в Распоряжении Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года»¹³⁸ государственная семейная политика рассматривается как «целостная система принципов, задач и приоритетных мер, направленных на поддержку,

¹³⁴ См.: Российское предпринимательское право: учебник / Д.Г. Алексеева, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др.; отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. М.: Проспект, 2011. 1072 с.

¹³⁵ Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики. М.: Юрист, 1999. С. 14.

¹³⁶ Кучеров И.И. Государственная налоговая политика: цели и методы осуществления // Финансовое право. 2005. № 4. С. 9.

¹³⁷ См.: Березин М.Ю. Региональные и местные налоги: правовые проблемы и экономические ориентиры. М.: Волтерс Клувер, 2006. 640 с.

¹³⁸ СЗ РФ. 2014. № 35. Ст. 4811.

укрепление и защиту семьи ...». В научной литературе уголовная политика понимается как система принципов, политических и политико-правовых предписаний, правовых и иных социальных норм антикриминального цикла, криминологических программ и программ ресоциализации преступника¹³⁹. То есть политика также представляет собой систему принципов и норм.

Таким образом, в качестве важных элементов государственной политики выделяется ее целенаправленный характер, направленность на решение задач в обеспечении баланса частных и публичных интересов, ее содержание как совокупности различных мер, методов и средств, а также принципов и норм права, ее сущностная характеристика как формы государственного воздействия.

Как указывает В.Ф. Попондопуло, политическая сфера жизни общества не является средой формирования и реализации права. Служебная роль политических институтов, прежде всего государства, политических действий и политических отношений заключается в обслуживании частной сферы жизни общества¹⁴⁰. **Правовой формой реализации государственных функций является правовая политика или правовое обеспечение государственной политики,** что определяется в научной литературе как политика, основанная на праве и выраженная в принятии государством соответствующих нормативных актов, предопределяющих осуществление на их основе правоприменительной деятельности¹⁴¹, то есть по сути правовая политика представляет собой реализацию в праве государственной политики¹⁴². Правовая политика выступает средством юридической

¹³⁹ Лесников Г.Ю. Уголовная политика современной России (методические, организационные и правовые основы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 12.

¹⁴⁰ См.: Попондопуло В.Ф. Человеческая деятельность: правовые формы осуществления и публичная организация. Монография. М.: Проспект. 2021. 736 с.; Попондопуло В.Ф. Правопонимание: критический обзор основных концепций // Российский юридический журнал. 2020. N 3. С. 15 - 29.

¹⁴¹ См.: Шундилов К.В. Юридические средства реализации правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 149.

¹⁴² См.: Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2015; Волков Г.А. Кодификация законодательства об охране окружающей среды как реализация единой государственной экологической политики // Экологическое право. 2010. № 6. С. 21–24.

легитимизации, закрепления и осуществления политического курса страны и воли ее официальных лидеров¹⁴³, она должна обладать последовательностью и системностью, которая проявляет себя в деятельности государственных органов, в том числе в направлении совершенствования законодательства.

Категория «политика» заимствована юридической наукой из смежных областей научного знания. Ввиду известной взаимосвязи между государством и правом, правовая политика также познается сквозь призму государственной политики, ведь «правовая политика производна от политики государства в отдельных сферах жизни общества, в том числе и в сфере экономики. Понятно, что совершенствование системы права и правовой системы невозможно без четкого сформулированной правовой политики»¹⁴⁴. Правовая политика позволяет государству адаптироваться к изменяющимся условиям социальной действительности и презентовать себя как легитимного регулятора.

Целями правовой политики является повышение уровня и качества правовой жизни российского общества и его структурных подразделений, обеспечение более гарантированного осуществления прав человека и гражданина, интересов личности¹⁴⁵. Правовая политика позволяет повышать степень упорядоченности и организации юридической и политической жизни в стране¹⁴⁶, удовлетворение интересов личности, государства и общества посредством юридических инструментов¹⁴⁷. Правовая политика наряду с правовым механизмом является институтом права, призванным обеспечить правовое регулирование¹⁴⁸. Наличие правовой политики характеризуется **единообразием законодательных и правоприменительных подходов при конструировании новых правовых норм и институтов, их практической**

¹⁴³ Матузов Н.И. Указ. соч.

¹⁴⁴ Губин Е.П. Правовая политика в сфере рыночной экономики: теория и практика // Вестник Московского университета. 2012. № 6. С. 25.

¹⁴⁵ Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 21.

¹⁴⁶ Краснов Ю.К. Правовая политика России на современном этапе: учебное пособие. М.: Прометей, 2019. С. 182.

¹⁴⁷ Карабеков М.М. Правовые акты как средства формирования и реализации правовой политики: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. С. 14.

¹⁴⁸ См.: Гараев И.Г. Цели и задачи финансово-правовой политики // Финансовое право. 2021. № 9. С. 3 - 6.

реализации. Что немаловажно, эти подходы должны соответствовать социально-экономической обстановке в обществе, удовлетворять потребности имущественного оборота. В этом смысле существование в том или ином правовом порядке разрозненных и противоречивых правовых норм не свидетельствует о выработке государством правовой политики.

Правовая политика (в американском праве также именуемая правительственной) традиционно является одной из базовых категорий общего права. Например, понятие правительственной политики (*governmental policy*) используется в учении американского специалиста по коллизионному праву Бр. Карри, считавшего, что «правовые нормы есть выражение внутренней социальной, экономической и административной политики соответствующего государства. «Политика», выражаемая конкретной нормой права, есть результат установившегося равновесия между «конфликтующими интересами отдельных лиц, а также групп людей, стремящихся повлиять на содержание права как путем оказания давления на законодательные органы, так и путем отстаивания соответствующей позиции в судах»¹⁴⁹. В некоторой степени понятие государственной политики в американском праве по своему содержанию совпадает с понятием целей законодательного регулирования, хорошо известным российской правовой системе. Предпочтительно, чтобы воля законодателя была ясно и недвусмысленно выражена в нормах закона.

Ключевым условием эффективной реализации процедур в сфере банкротства является формирование единой государственной политики в сфере банкротства¹⁵⁰. Понятие государственной политики в сфере банкротства не определено в научной литературе, а также не раскрыто в российском

¹⁴⁹ Жильцов А.Н. Применимое право в Международном коммерческом арбитраже (императивные нормы): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 20 (цит. по: Асосков А.В. Основы коллизионного права. М., 2012. С. 111; ср.: Fruehwald E.S. Choice of Law for American Courts: A Multilateralist Method. Westport, London, 2001. P. 24–27). Данный подход так или иначе воспроизводится и специалистами по американскому законодательству о банкротстве с учетом отраслевой специфики (см., например: Warren E. Bankruptcy Policy // The University of Chicago Law Review. 1987. № 3. Vol. 54. P. 775–814).

¹⁵⁰ См.: Чирков О.Г. Особенности процедур банкротства стратегических предприятий и организаций: актуальные вопросы и варианты их решения // Судья. 2014. № 12. С. 50 - 56.

законодательстве, хотя и упоминается в статье 29 Закона о банкротстве, о чем речь пойдет далее.

Представляется, что под государственной политикой в сфере банкротства следует понимать систему средств государственного воздействия, направленную на достижение баланса частных и публичных интересов при осуществлении предупреждения банкротства, реализации процедур банкротства. Правовое обеспечение государственной политики происходит через правовые принципы, правовые нормы и иные правовые средства регулирования отношений несостоятельности (банкротства).

Реализация абстрактных положений государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства) осуществляется через набор конкретных *правовых средств*¹⁵¹, под которыми понимаются «сочетания (комбинации) юридически значимых действий, совершаемых субъектами с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению их целей (интересов), не противоречащих законодательству и интересам общества»¹⁵² (подробнее о правовых средствах, с использованием которых государство регулирует отношения несостоятельности (банкротства) пойдет речь в первом и втором параграфах второй главы настоящего диссертационного исследования). Пользуясь известными философскими категориями, можно утверждать, что правовая политика государства есть «мир идей», реальные общественные отношения представляют собой «мир вещей», а правовые средства выступают «связующими звеньями» между ними. Применяя правовые средства,

¹⁵¹ Данный тезис впервые доказан и наиболее полно раскрыт в докторском исследовании Е.П. Губина (см. подр.: Губин Е.П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005).

¹⁵² Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях // Пугинский Б.И. Избранные труды: Сб. к 75-летию юбилею. М., 2016. С. 92. Взгляды Б.И. Пугинского на правовые средства послужили основой для развития целого направления в науке частного права, а именно инструментального подхода (см. особенно: Филиппова С.Ю. Теория правовых средств как основа инструментального подхода в частноправовой науке // Филиппова С.Ю. Инструментальный подход в науке частного права. М., 2013. С. 103–138).

государство достигает цели, определенные в правовой политике¹⁵³. **Правовое обеспечение государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства) проявляется через ее закрепление в правовых нормах и реализацию через систему правовых средств.**

Определение правовой политики должно отражать комплексный, идеолого-деятельностный подход к ее пониманию и **содержать такие элементы как идеи, цели, задачи, стратегии и деятельность государственных и общественных органов** по их воплощению в правовой действительности¹⁵⁴. Представляется необходимым проанализировать данные элементы политики в сфере банкротства по отдельности.

Цели государственной политики в сфере банкротства как системы мер и методов государственного воздействия, направленной на достижение баланса частных и публичных интересов, зависят от конкретного исторического периода и страны формирования такой политики, они отражаются в ее правовом обеспечении в сфере несостоятельности (банкротства) через принятие нормативных правовых актов, например, Постановления Правительства РФ от 28.03.2022 N 497 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами».

Как было отмечено во втором параграфе настоящей главы диссертационного исследования, модель национальной экономики формирует потребность в той или иной направленности правового регулирования

¹⁵³ Во многом схожих взглядов придерживался известный русский юрист М.А. Рейснер, выступавший с идеей о «трехзвенности» государственного управления и государственной политики: «Политика желает влиять на настоящее, действительно сущее, путем видоизменения его при помощи определенных средств и во имя определенных должных идеалов. Как можно сразу видеть, в самом этом определении уже наперед даны те необходимые части всякой политики <...>: во-первых, сущего и наличного данного, во-вторых, должного, а в-третьих, тех политических способов и средств, которые должны воплотить идеал в действительность. По самому своему предмету все эти три части относятся к обществу: обществу реальному противопоставляется то же общество в идеальной форме, наконец, устанавливаются переходные стадии, при помощи коих человеческая деятельность приближает первое ко второму. В первом случае берется общество, как оно есть, во втором – как оно должно быть, в третьем – каким оно станет» (Рейснер М.А. Государство. М., 1918. С. 169–170).

¹⁵⁴ См.: Плотникова И.Н. Конституционно-правовая политика в сфере реализации права на предпринимательскую деятельность в России // Российский юридический журнал. 2020. № 2. С. 103 - 117.

банкротства, в связи с чем выделяются три модели государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства). Концепция Манфреда Бальца (Германия) предполагает использование механизма эффективного распределения максимизированных активов должника, соединенного с попыткой сохранить предприятие как имущественный и производственный комплекс¹⁵⁵. Ученый обращает внимание на то, что несостоятельность представляет собой неспособность участника рыночных отношений выжить в системе, основанной на кредите в самом широком его понимании¹⁵⁶. Английская модель предлагает спасение бизнеса и сохранение рабочих мест, что вызывает повышение цены кредита в ущерб интересам кредиторов, при этом предполагая защиту кредитного обращения. Третий вариант (американская, французская, российская системы) предполагает эффективное распределение имущества должника и выполнение макроэкономических функций¹⁵⁷, компромисс между интересами должника и кредиторов за счет выработки оптимального механизма управления в системе банкротства¹⁵⁸. Кроме приведенной классификации экономисты называют также несколько типов государственной антикризисной политики, которая затрагивает сферу несостоятельности (банкротства): пассивная защитная, пассивная наступательная, активная защитная, активная наступательная¹⁵⁹. При проведении пассивной защитной антикризисной политики государство ограничивается осуществлением контроля за применением законодательства и противодействием возникновению «ложных» банкротств и использованию института банкротства в корыстных целях. Наступательная антикризисная политика дополнительно предполагает содействие росту экономической

¹⁵⁵ См.: Егоров Д.В. Продажа предприятия при несостоятельности (банкротстве) должника. Зарубежный опыт // Международное публичное и частное право. 2013. № 2. С. 23 - 26.

¹⁵⁶ Balz M. The European Union Convention on Insolvency Proceedings // American Bankruptcy Law Journal. № 70, 1996. 485.

¹⁵⁷ Степанов В.В. Несостоятельность (банкротство) в России, Франции, Англии, Германии. М., 1999. С. 22 - 23.

¹⁵⁸ См.: Дорохина Е.Г. Правовое регулирование управления в системе банкротства // СПС КонсультантПлюс. 2009.

¹⁵⁹ Чонаева Г.В. Регулирование процедур банкротства предприятий как элемент антикризисной политики государства: Дис. ... канд. эконом. наук. М., 2004. С. 121.

активности и предоставление возможности реабилитации, но не ставит целью воздействовать на конкретные отношения (США). Активная защитная антикризисная политика направлена на осуществление конкретных мероприятий, позволяющих сгладить социальные последствия применения процедур банкротства, а также на осуществление протекционистской защиты отечественного производителя. Активная наступательная антикризисная политика осуществляется посредством значительного влияния государства на решения экономических субъектов (Япония, Германия)¹⁶⁰. Как было отмечено выше, выбранные стратегии государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства) проявляются в реализации правовой политики в данной сфере, в том числе через принятие соответствующих нормативных правовых актов, а также через использование определенных правовых средств, направленных на реализацию такой политики.

Цель государственной, а значит и правовой политики в сфере банкротства зависит от того, кто выступает должником и кредитором, ведь как было сказано выше, целью такой политики в отношении граждан является реструктуризация долгов гражданина, восстановление его платежеспособности для осуществления расчетов с кредиторами или расчеты с кредиторами и освобождение от долгов добросовестных должников при недостаточности имущества¹⁶¹, а целью политики в сфере банкротства кредитных организаций и застройщиков, напротив, защита кредиторов. Цель государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства) четко отражается через принятие правовых норм, направленных на ее достижение, правовое обеспечение реализации государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства) будет меняться в соответствии с теми

¹⁶⁰ См.: Дорохина Е.Г. Правовое регулирование управления в системе банкротства // СПС КонсультантПлюс. 2009.

¹⁶¹ См.: Шишмарева Т.П. Законодательная модель несостоятельности потребителей и индивидуальных предпринимателей в России и Германии: сравнительный анализ // Предпринимательское право. 2017. № 3. С. 53 - 57.

целями, которые преследует государство и отражает законодатель в рамках реализации правовой политики.

Объективная потребность в развитии государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства) диктуется многократно отмечавшейся комплексной природой этого института, одной из центральных задач которого является **нахождение оптимального баланса частных и публичных интересов** с учетом той сферы, в которой действует должник и кредиторы, что имеет непосредственное значение для определения такого баланса. Комплексная правовая природа отношений в области несостоятельности (банкротства), где происходит конвергенция частного и публичного начала, требует от государства выработки адекватных частно- и публично-правовых форм и методов государственного регулирования. В противном случае государственная политика, носящая «однонаправленный», либо только частноправовой, либо только публично-правовой характер, будет обречена на провал и неэффективность.

В научной литературе отмечается, что цели макроэкономической политики государства реализуются путем государственного регулирования¹⁶², в свою очередь законодательство в сфере государственного регулирования экономики решает задачи обеспечения экономической политики¹⁶³, так как связующим звеном между государственной политикой и государственным регулированием экономики является право¹⁶⁴. Е.П. Губин отмечает, что государственное регулирование как деятельность государства в лице его органов направлено на реализацию государственной экономической политики с использованием специальных средств, форм и методов¹⁶⁵. Кроме того, как отмечает А.В. Белицкая, государственная политика может быть реализована

¹⁶² Курс экономической теории: учебник. 5-е изд. Киров: АСА. 2005. С. 378.

¹⁶³ См.: Лаутс Е.Б. Антикризисное законодательство и законодательство в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности // Юрист. 2017. № 15. С. 4–10.

¹⁶⁴ См.: Мельников В.В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России: монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2011. 206 с.

¹⁶⁵ См.: Предпринимательское право Российской Федерации / под ред. Е.П. Губина, П.Г. Лахно. М.: НОРМА Инфра-М, 2017. 991 с.

также через инструменты саморегулирования¹⁶⁶, которое представляет собой проявление гражданско-правовой диспозитивности, в рамках которой субъект права может не только по своему усмотрению участвовать в правореализационных процедурах, но и в некотором роде устанавливать правила поведения¹⁶⁷.

Что же касается деятельности государственных и общественных органов по воплощению государственной политики в сфере банкротства в правовой действительности, необходимо обратиться к компетенции органов власти, закрепленной в отечественном законодательстве.

Ранее в статье 25 Федерального закона от 08.01.1998 № 6-ФЗ (ред. от 21.03.2002, с изм. от 01.10.2002) «О несостоятельности (банкротстве)»¹⁶⁸ был выделен государственный орган по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению, который осуществлял проведение государственной политики по предупреждению банкротств, а также обеспечение условий реализации процедур банкротства. Таким органом была определена Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению (позднее Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству)¹⁶⁹.

В настоящее время Закон о банкротстве в статье 29 определяет компетенцию органов власти по решению вопросов финансового оздоровления и банкротства, в частности, устанавливая, что в целях проведения государственной политики по вопросам финансового оздоровления и банкротства Правительство Российской Федерации осуществляет ряд полномочий, в том числе «осуществляет координацию деятельности представителей федеральных органов исполнительной власти и представителей государственных внебюджетных фондов как кредиторов по

¹⁶⁶ Белицкая А.В. Правовое обеспечение государственной инвестиционной политики. 2018. М.: Юстицинформ. С. 50.

¹⁶⁷ См.: Лескова Ю.Г. Саморегулирование как экономическое и правовое явление // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 48–56.

¹⁶⁸ СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 222.

¹⁶⁹ Указ Президента РФ от 25.05.1999 № 651 (ред. от 09.08.2000, с изм. от 07.08.2003) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2727.

денежным обязательствам и обязательным платежам» и т.д. Федеральные уполномоченные органы в пределах своей компетенции представляют требования об уплате обязательных платежей и требования Российской Федерации по денежным обязательствам, отдельные функции выполняют также орган по контролю (надзору) и регулирующий орган. Все они **выступают субъектами реализации государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства)**. Регулятивные функции данных субъектов носят активный публично-правовой характер¹⁷⁰, они осуществляют государственное управление в сфере банкротства. В свою очередь законодатель и правоприменитель реализуют правовую политику в соответствующей сфере.

Как отмечает Э.В. Талапина, через понятие публичных функций можно проследить и суть государственного управления, с учетом, однако того фактора, что публичные функции выполняет не только государство, но и само общество, коллективные субъекты могут быть также связаны публичными функциями¹⁷¹. На связь государственного управления и функции государства указывает также К.Б. Комаров, который подчеркивает, что государственное управление представляет собой целенаправленное, упорядочивающее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в интересах реализации государственных функций, опирающееся на его властную силу и осуществляемое в правовой форме¹⁷². Кроме того, государственное управление определяется также как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу¹⁷³. Как

¹⁷⁰ См.: Институт несостоятельности (банкротства) в правовой системе России и зарубежных стран: теория и практика правоприменения: монография / А.Б. Баранова, А.З. Бобылева, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. С.А. Карелина, И.В. Фролов. М.: Юстицинформ, 2020. 360 с.

¹⁷¹ См.: Талапина Э.В. Перспективы правового регулирования качества публичного управления // Административное право и процесс. 2021. N 11. С. 33 - 36.

¹⁷² Комаров К.Б. Государственное управление: средства в экономической сфере: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 10.

¹⁷³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2005. С. 545.

указывается в научной литературе, государственное управление выступает видом социального управления, которое обеспечивает организацию конкретных социальных процессов и отношений, обеспечивая их упорядоченность, стабильность и устойчивость¹⁷⁴.

Отметим, что в настоящее время наблюдается тенденция использования более широкого термина «публичное управление», которое фактически отражает понимание государственного управления в широком смысле и объединяет разные уровни организации и функционирования публичной власти с участием в том числе негосударственных образований, организаций, коллективов¹⁷⁵. Данный термин в законодательстве не используется, но широко обсуждается в правовой литературе¹⁷⁶.

Сама по себе категория «управление» прежде всего относится к сфере административного права. Так, Ю.А. Тихомиров определяет управление как целенаправленное, опирающееся на познание объективных закономерностей воздействие управляющей системы на происходящие процессы для оптимального достижения поставленных целей¹⁷⁷. Таким образом, управление предполагает наличие заданной цели, т.е. имеет телеологическую природу¹⁷⁸, а объект управления понимается как структурированная, социальная общность, функционирующая под направляющим воздействием субъекта для достижения общих целей системы управления¹⁷⁹.

Кроме того, понятие «управление» получило развитие в отечественной правовой науке также в науке земельного, колхозного и природоресурсного права. При этом управление рассматривалось в качестве самостоятельного

¹⁷⁴ См.: Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Москва: Норма, 2020. 176 с.

¹⁷⁵ См.: Спиридонов П.Е. Особенности системы публичного управления в Российской Федерации и ее влияние на развитие административного права // Административное право и процесс. 2021. N 8. С. 29 - 34.

¹⁷⁶ См.: Докторова А.Т. Органы и должностные лица органов публичной власти как субъекты ответственности перед населением // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 7. С. 13 – 16; Мигушенко О.Н. К вопросу об основной проблеме теории публичного управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. N 3. С. 3 - 6.

¹⁷⁷ Тихомиров Ю.А. Научная организация управления. М., 1973. С. 4.

¹⁷⁸ См.: Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 28 - 30

¹⁷⁹ См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 49 - 52.

правомочия собственника – государства. Как утверждал известный ученый того времени Г.А. Аксененок, «государство – собственник земли – через соответствующие органы осуществляет право пользования, владения, распоряжения и управления землей»¹⁸⁰. Иными словами, оказывалось, что управление – это самостоятельное, четвертое правомочие, осуществляемое *наравне* с традиционной «триадой» (владением, пользованием и распоряжением). Несколько иначе смотрел на феномен управления Л.И. Дембо, утверждая, что «право управления выступает как элемент права государственной собственности», но при этом «замещающее» правомочие владения¹⁸¹.

Необходимость искусственного обособления управления как правомочия собственника имела практическое объяснение: от советской юридической науки требовалось выработать научные основания правосубъектности государства как субъекта социалистического права. В условиях, когда прежние подходы к пониманию базовых категорий, таких как государство, юридическое лицо, право собственности и т.д., оказывались непригодными и признавались «буржуазными», и возникали подобные «экспериментальные» теории. Хотя для исторической справедливости нужно оговориться, что одними из первых о проблеме управления в гражданском праве заговорили еще немецкие юристы, правда, применительно к корпоративным отношениям¹⁸². В последующем рассмотренные взгляды подверглись обстоятельной критике и в целом были отвергнуты юридической наукой¹⁸³. Возрождение в России рыночных способов хозяйствования в конце 1990-е гг. закономерно привело к возрождению концепции о так называемом дуализме права, его разделении на право публичное и частное. Действительно,

¹⁸⁰ Аксененок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950. С. 216.

¹⁸¹ Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948. С. 67–68. Ср.: Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958.

¹⁸² Кулагин М.И. Избранные труды по акционерному и торговому праву (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2004. С. 277.

¹⁸³ См. подр.: Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964. С. 119–123; Государственное управление социалистической общенародной собственностью (административно-правовой аспект проблемы) / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1983. С. 40–41.

публичное и частное право обладают известными особенностями, проявляющимися и в сфере управления.

Как справедливо отмечает Ю.С. Харитоновна, «управление в частном праве отличается от управления в публичном праве сферой существования, а также принципами деятельности, что в целом соответствует и критериям проведения границ между частным и публичным правом. Иерархия в частном праве обладает особыми свойствами: основана на началах координации и самоуправления. Управление в гражданском праве осуществляется в рамках принципа юридического равенства и автономии воли сторон»¹⁸⁴. Государственное управление характеризует нацеленность на упорядочивающее воздействие в отношении участников совместной деятельности, а также наличие управленческих отношений между субъектом и объектом, то есть властно-волевой составляющей¹⁸⁵, то есть государственные органы могут осуществлять государственное управление в пределах своей компетенции, чего нельзя сказать о саморегулируемых организациях, которые не участвуют в государственном управлении, но участвуют в формировании государственной политики, в том числе в сфере банкротства.

Таким образом, с одной стороны, понятие государственная политика понимается как элемент государственного управления экономикой, с другой стороны, субъектный состав, участвующий в формировании государственной политики, значительно шире того, который принимает участие в государственном управлении. Правовое обеспечение государственной политики в данном случае выступает одним из направлений и одновременно формой ее реализации в соответствующей сфере.

¹⁸⁴ Харитоновна Ю.С. Управление в гражданском праве: проблемы теории и практики. М., 2011.

¹⁸⁵ См.: Лаутс Е.Б. Рынок банковских услуг: правовое обеспечение стабильности. М.: Волтерс Клувер. 2008. С. 10–15.

Отметим, что Закон о банкротстве в целом вводит сложную систему государственных органов, участвующих в процессе несостоятельности (банкротства), цели и задачи которых не всегда разграничены в сложной административной системе государственного управления. Перечень таких органов дан в статье 2 Закона о банкротстве и включает: уполномоченные органы; органы по контролю (надзору); регулирующие органы. В научной литературе отмечено, что на указанные органы возложены три типа обязанностей: нормативное регулирование, контроль за деятельностью субъектов дела о банкротстве, представительство интересов публичных властей как кредиторов в деле о банкротстве¹⁸⁶.

Необходимо признать, что нормы, которые закреплены в Законе о банкротстве, носят декларативный характер и требуют конкретизации. По справедливому утверждению Е.Г. Дорохиной, государственное регулирование в данной сфере должно иметь четкие цели и задачи, в связи с чем государственная политика в сфере финансового оздоровления и банкротства должна выражаться не только посредством выработки нормативных правил, предусмотренных ст. 29 Закона о банкротстве¹⁸⁷.

В настоящее время в Российской Федерации не выработана последовательная и системная единая концепция правового обеспечения государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства), изменения в законодательство о несостоятельности (банкротстве) вносятся под влиянием социально-экономических факторов, имеют краткосрочный характер, некоторые инструменты в сфере банкротства неэффективны и нуждаются в переосмыслении. Правовое обеспечение государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства) должно быть сформировано в качестве комплексного института в виде целей, программ,

¹⁸⁶ См.: Скворцов О.Ю. Теоретические и практические проблемы применения процедуры финансового оздоровления в деле о несостоятельности (банкротстве) // Известия вузов. Правоведение. 2010. № 2. С. 93 - 100.

¹⁸⁷ См.: Дорохина Е.Г. Государственное регулирование в сфере банкротства // Право и экономика. 2006. № 2. С. 42-47.

принципов, установок, которые будут осуществляться посредством правовых средств и инструментов. Правовое обеспечение государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства) выступает как наиболее приемлемая форма регулирования общественных отношений, основывается на оптимальном сочетании правовых средств и юридических конструкций, составляющих эффективный механизм правового регулирования, опосредующий все уровни власти, соответствующий выработанной концепции и/или стратегии развития государства и преследующий социально полезные цели¹⁸⁸.

Представляется, что на уровне законодательной техники правовая политика может быть выражена в качестве общих принципов института несостоятельности (банкротства)¹⁸⁹. Но ни один федеральный закон о несостоятельности (банкротстве), принимавшийся в нашей стране, включая ныне действующий, не содержал таких принципов, что исторически усиливало нестабильность отраслевого законодательства¹⁹⁰. Мы разделяем позицию В.Ф. Попондопуло о том, что принципами, которые должны лечь в основу законодательства о банкротстве, должны предполагать максимальное

¹⁸⁸ См.: Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 192 с.

¹⁸⁹ В общей теории права понятие принципов права является устоявшимся и не вызывает споров. Одно из наиболее полных определений принципов права дано С.С. Алексеевым: «Это выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни» (Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций // Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. М., 2010. Т. 3. С. 100, см. также: Ефимова Л.Г. К вопросу о предмете, методе, системе и принципах банковского права // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. № 4. С. 34–37; Вайпан В.А., Егорова М.А. Значение принципов предпринимательского права в правовом регулировании торговой деятельности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 1. С. 9–14).

¹⁹⁰ Исследование принципов правового регулирования в сфере несостоятельности (банкротства) не относится к предмету настоящего исследования. Однако в литературе существуют серьезные исследования по данной проблематике.

В частности, С.А. Карелина включает в число специфических принципов, свойственных институту несостоятельности, сочетание государственного регулирования и саморегулирования; процессуальный плюрализм; оптимальное сочетание частноправовых и публично-правовых интересов; принцип всеобщности, пропорциональности и соразмерности удовлетворения требований кредиторов; свободной конкуренции, а также принципы соразмерности способов и средств защиты; равнозащищенности прав кредиторов и должника; самостоятельности средств и способов защиты в рамках конкурсного процесса; единой правовой защиты интересов кредиторов; приоритетности прав и законных интересов отдельных кредиторов и т.д. (см. подр.: Карелина С.А. Принципы правового регулирования отношений, возникающих в связи с несостоятельностью (банкротством) должника // Предпринимательское право. 2008. № 2. См. также: Телюкина М.В. Основы конкурсного права. М., 2007. С. 60–70).

его упрощение, ведущее к сокращению сроков рассмотрения дел о банкротстве и, следовательно, сохранению конкурсной массы и наиболее полному удовлетворению требований кредиторов; обеспечение защиты прав и интересов кредиторов в деле о банкротстве, исходя из начала равенства конкурирующих кредиторов (разумеется, с исключениями)¹⁹¹.

Правовое обеспечение государственной политики содержит набор принципов, на основе которых публичная власть определяет конкретные правовые формы своего участия в отношениях несостоятельности (банкротства). Провозглашение тех или иных идей системообразующими принципами находится в дискреции законодателя – однако важно, чтобы подобные принципы способствовали наиболее эффективному выполнению государственных функций в сфере несостоятельности (банкротства). Представляется, что законодательное закрепление отраслевых принципов законодательства о несостоятельности (банкротства) как формы государственной политики не будет означать чрезмерного вторжения государства в данную сферу, напротив, обеспечит стабильность нормативного регулирования и единообразие правоприменения. **Дальнейшее совершенствование законодательства о несостоятельности (банкротстве) и его возможная кодификация несомненно потребуют разработки комплексных принципов права как его фундаментальной основы.**

Необходимо также отметить, что правовая политика государства может проявлять себя также в концептуальной согласованности и последовательности внесения изменений в соответствующую сферу законодательства. Такие изменения не должны нарушать стабильность предпринимательского оборота, быть неожиданностью для субъектов предпринимательской деятельности, в особенности, если они носят ограничительный, а не стимулирующий характер. Представляется, что

¹⁹¹ См.: Попондопуло В.Ф. Российская система законодательного регулирования отношений банкротства: состояние и тенденции развития // Юрист. 2021. № 5. С. 10 - 16.

коренным изменениям в существующем законодательстве должна предшествовать соответствующая подготовка, что может выражаться, например, в подготовке концепции совершенствования законодательства, как это было сделано в ситуации с ГК РФ¹⁹². Отметим, что подготовленный в настоящее время Законопроект в части реформирования института банкротства¹⁹³ предлагает комплексное изменение правового механизма несостоятельности (банкротства), однако имеет направленность на усиление реабилитационного характера законодательства о банкротстве, что в целом будет иметь позитивный эффект на данную сферу. Вместе с тем, данный Законопроект подвергается также критике в научной литературе, в том числе в связи с тем, что выхолащивается институт арбитражного управления¹⁹⁴.

Таким образом, предложено определить государственную политику в сфере банкротства как систему средств и методов государственного воздействия, направленную на достижение баланса частных и публичных интересов при осуществлении предупреждения банкротства, реализации процедур банкротства, оформленную через правовые принципы, правовые нормы и иные правовые средства регулирования отношений несостоятельности (банкротства). Правовое обеспечение государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства) проявляется через ее закрепление в правовых нормах и реализацию через систему правовых средств.

¹⁹² Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) СПС КонсультантПлюс

¹⁹³ Законопроект № 1172553-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1172553-7>

¹⁹⁴ См.: Беляев С.Г. О банкротстве: во сне и наяву // Арбитражный управляющий. 2021. N 2. С. 21 - 24.

Глава 2. Понятие и виды правовых форм и правовых средств участия государства в процессе несостоятельности (банкротства)

§ 1. Участие государства в процессе несостоятельности (банкротства): правовые формы и правовые средства

В настоящее время отечественное государство находится на этапе фундаментальных преобразований и ищет оптимальные формы своего участия в рыночных отношениях. Сказанное относится и к институту несостоятельности (банкротства), наиболее подвижной сфере правового регулирования, в которой еще не сформировались законодательные, правоприменительные и доктринальные подходы к пониманию статуса государства. Однако нет никаких сомнений, что от эффективности и взвешенности государственного участия в этой области правового регулирования во многом будет зависеть будущее национальной экономики. Целью настоящего диссертационного исследования является анализ правовых форм и правовых средств участия государства в процессе несостоятельности (банкротства), в связи с чем необходимо определить такие формы и средства, раскрыть их понятие и виды.

Понятие правовой формы является одной из центральных в категориальном аппарате, сформированном в отношении любого правового института, так как позволяет показать возможную юридическую оболочку любых экономических отношений. Как указывается в научной литературе, под «формой» понимается содержание, материя, упорядоченность, сущность¹⁹⁵. Р.О. Халфина определила правовую форму как совокупность норм или правовых институтов, опосредующих определенный вид экономических отношений¹⁹⁶, О.А. Красавчиков – как установленные в правовых нормах

¹⁹⁵ Левушкин А.Н., Косенко Е.В. Теория правовой формы в семейном праве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 1. С. 73 - 83.

¹⁹⁶ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 80 - 81.

границы юридически возможного или необходимого образа действия лиц¹⁹⁷, Ю.Ю. Ветютнев – как совокупность внешних свойств текста или действия, придающих ему юридически значимый характер¹⁹⁸ Е.П. Губин справедливо указывает, что с одной стороны, правовая форма выступает способом организации, существования, функционирования права как самостоятельного, самодостаточного и целостного явления, а с другой, представляет собой связь права с неправовыми явлениями, нуждающимися в юридической регламентации¹⁹⁹. Понятие правовой формы включает в себя такие элементы как система норм, система правоотношений, система правовой деятельности (реализованных правоотношений), система определенного вида общественных отношений, правовая система в целом²⁰⁰, объективное право выступает в качестве неперменной основы для возникновения правовой формы, т.е. вне закона явление социальной действительности не может самостоятельно приобрести правовую форму²⁰¹. Понятие правовой формы применяется для выяснения ее соотношения с опосредуемым содержанием, что дает возможность более полно судить о соответствии применяемых правовых средств характеру отношений, целям правового регулирования, об эффективности последнего и путях его совершенствования, оно конструируется, исходя из содержания определенного вида общественных отношений, реального поведения²⁰².

Наряду с понятием «правовая форма» необходимо рассмотреть понятие «правовое средство». Смещение понятий «правовое средство» и «правовая

¹⁹⁷ Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права: Избранные труды: В 2 т. М.: Статут, 2005. Т. 2. С. 36.

¹⁹⁸ Ветютнев Ю.Ю. Аксиология правовой формы. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 70.

¹⁹⁹ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. С. 163.

²⁰⁰ См.: Рыженков А.Я. Правовые формы противодействия монополистической деятельности в России // Современное право. 2015. № 7. С. 59 - 62.

²⁰¹ Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права // Избранные труды: В 2 т. М.: Статут, 2005. Т. 2. С. 25.

²⁰² Предпринимательское право: современный взгляд: монография / Е.А. Абросимова, В.К. Андреев, Е.Г. Афанасьева и др.; отв. ред. С.А. Карелина, П.Г. Лахно, И.С. Шиткина. М.: Юстицинформ, 2019. 600 с.

форма» лишает каждое из них своеобразие, не позволяет выявить их значение и место в правовом регулировании²⁰³.

Понятие «правовые средства» также часто используется в научной литературе, так как развитое и непротиворечивое теоретическое учение о правовом средстве в перспективе должно образовать центральное системообразующее звено инструментальной концепции в правоведении²⁰⁴.

В юридических исследованиях средства понимаются как цельный, системный юридический механизм, обеспечивающий урегулированность всей совокупности общественных отношений²⁰⁵. Правовые средства определяются как правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей²⁰⁶. С.С. Алексеев определил правовые средства как объективированные субстанциональные правовые явления, обладающие фиксированными свойствами, которые позволяют реализовывать потенциал права, его силу²⁰⁷, Б.И. Пугинский как сочетания (комбинации) юридически значимых действий, совершаемых субъектами с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению этих целей (интересов), не противоречащих законодательству и интересам общества²⁰⁸. Они характеризуются такими признаками, как закрепление в правовых предписаниях, наличие юридической формы, гарантированность государственного обеспечения и поддержки реализации, юридически значимые последствия применения²⁰⁹.

²⁰³ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. С.164.

²⁰⁴ Сапун В.А., Шундилов К.В. Инструментальная теория права и человеческая деятельность // Правоведение. 2013. N 1. С. 22.

²⁰⁵ См.: Хропанюк В.А. Теория государства и права. М., 1993. С. 244 - 245.

²⁰⁶ См.: Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. N 8. С. 66 - 67.

²⁰⁷ Алексеев С.С. Теория права. С. 151. 156.

²⁰⁸ Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. С. 87.

²⁰⁹ См.: Федорова М.Ю. Конституционное право на социальное обеспечение в зеркале инструментальной юриспруденции // Российский юридический журнал. 2021. N 4. С. 139 - 153.

Общественные отношения, как известно, возникают в результате взаимодействия субъектов права. Наличие, по крайней мере, двух автономных субъектов права считается минимально необходимым условием для возникновения и развития юридической связи (правоотношения)²¹⁰. Как отмечает Ю.К. Толстой, «осуществление субъективных прав немислимо без обеспечения управомоченному лицу должного поведения обязанных лиц. Иными словами, поведение управомоченных и обязанных лиц должно быть взаимно координировано и увязано. Эта взаимная связь как раз и выражается в том, что правам одних лиц соответствуют обязанности других. На юридическом языке эта связь именуется правоотношением»²¹¹. На практике подобная связь порождается правовой деятельностью субъектов права.

В этом контексте исследователи деятельностного, позднее – инструментального подхода к праву (Б.И. Пугинский, Д.Н. Сафиуллин, С.Ю. Филиппова и др.) оперируют понятием правовой деятельности, то есть «реального воплощения правовых средств в движении к достижению правовой цели»²¹². Отметим при этом, что **правовые средства и правовые формы не являются синонимичными понятиями**. Фокусируясь на таком важном элементе общественных отношений, как деятельность, упомянутые авторы видят в правовой деятельности динамику реализации правовых средств.

Важно заметить, что деятельностный подход претендует на то, чтобы считаться универсальной методологией, применимой к любым субъектам права, на нем строят свою теорию многие известные ученые²¹³. Однако С.Ю. Филиппова критически замечает: «Долгое время основными (а то и единственными!) субъектами правовой деятельности признавались

²¹⁰ См. подр.: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношение. М., 1974. С. 114 и далее.

²¹¹ Толстой Ю.К. Правоотношение // Толстой Ю.К. Избранные труды о собственности и правоотношениях. М., 2017. С. 175.

²¹² Филиппова С.Ю. Инструментальный подход в науке частного права. М., 2013. С. 180.

²¹³ Например, Попондопуло В.Ф. Человеческая деятельность: правовые формы осуществления и публичная организация. Монография. М.: Проспект. 2021. 736 с.

государство и его органы. Тем самым связь между деятельностью и человеком вовсе уничтожалась»²¹⁴. Как следствие, исследования авторов, занимающихся деятельностно-правовой (инструментальной) проблематикой, нередко строятся на отрицании или, по меньшей мере, недооценке роли государства как субъекта права²¹⁵. Между тем само развитие общественной жизни и усложнение хозяйственных связей в экономике объективно предопределяет задачу по изучению правовых форм и правовых средств деятельности государства.

В данном диссертационном исследовании проводится анализ правовых форм и правовых средств применительно к участию государства в отношениях несостоятельности (банкротства), в связи с чем необходимо рассмотреть понятие правовой формы и правового средства применительно к реализации функций государства. Начнем с правовой формы.

В научной литературе **под правовыми формами осуществления функций государства** понимается однородная по своим внешним признакам (характеру и юридическим последствиям) деятельность государственных органов, связанная с изданием юридических актов²¹⁶ в отличие от организационных форм, не влекущих за собой последствий²¹⁷. Под правовыми формами осуществления функций государства понимается также деятельность основных звеньев механизма государства, специфические виды государственной деятельности в отличие от деятельности негосударственных организаций²¹⁸. Представляется, что понятие «правовые формы осуществления функций государства в целом близко к понятию правовой формы участия государства в общественных отношениях, так как правовые

²¹⁴ Там же. С. 181.

²¹⁵ В частности, весьма категорично суждение С.Ю. Филипповой, что «деятельность бывает только одна – человеческая, индивидуальная. Само понятие деятельности включает целенаполагание, целенаправленность, а это исключительно продукт человеческого сознания» (Филиппова С.Ю. Указ. соч. С. 182).

²¹⁶ Байтин М.И. О формах осуществления функций социалистического государства // Ученые записки СЮИ. 1969. Вып. 18. С. 264 - 265.

²¹⁷ Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. 1956. № 3. С. 85 - 87.

²¹⁸ Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940.С. 54.

формы оформляют реализацию функций, являются их отражением в юридической плоскости. Правовые формы реализации функций государства характеризуются следующими признаками: они регулируются нормами права; влекут юридические последствия; связаны с созданием, реализацией, охраной правовых норм²¹⁹.

Специфика правовых форм обусловлена двумя обстоятельствами: во-первых, историческим и социально-экономическим контекстом каждого правопорядка; во-вторых, особенностями отношений, регулируемых законодательством. Поэтому правовые формы участия государства в правоотношениях несостоятельности (банкротства) нельзя считать универсальными для любого правопорядка. Исторические особенности формирования того или иного правопорядка, социально-экономическое состояние государства и его возможности по оказанию поддержки участникам гражданского оборота напрямую определяют и саму систему правовых форм в каждой отдельной стране (о чем шла речь в первом параграфе первой главы настоящего диссертационного исследования). Особенность отношений несостоятельности (банкротства) и специфика участия государства в них, в том числе с учетом необходимости защиты публичных интересов и публичного порядка, были рассмотрены во второй главе работы.

Ввиду объективных социально-экономических причин государство оказывается непосредственно вовлеченным в правоотношения несостоятельности (банкротства). В то же время правовые формы такой вовлеченности дифференцируются.

Под правовыми формами участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) понимаются обусловленные нормами права модели поведения государства в рассматриваемых отношениях,

²¹⁹ См.: Бухтерева М.А. Формы реализации функций государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 26 с.

включая права, обязанности и конкретные полномочия публично-правовых образований.

Подобный взгляд на правовые формы участия государства предполагает использование междисциплинарного подхода к объекту исследования: с одной стороны, приведенное определение оперирует социально-экономическим понятием «модель поведения»; с другой стороны, его основное содержание составляют права, обязанности, полномочия публично-правовых образований, а также правовые средства.

Правовые формы участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) можно классифицировать по различным критериям:

- 1) по роли, которую выполняет государство можно выделить отношения, где государство действует как носитель публично-правовых полномочий (*вертикальная модель*), и отношения, в которых государство выступает непосредственным участником отношений несостоятельности (банкротства) на стороне кредиторов или должника (*горизонтальная модель*);
- 2) по критерию интереса можно выделить правовые формы, в которых имеется непосредственный государственный интерес, и те, в которых государство выступает в защиту публичного интереса опосредованно;
- 3) по критерию вида реализуемых публично-правовых функций классифицируются такие правовые формы как регулятивные, контроль-надзорные, хозяйственно-экономические;
- 4) по критерию формы защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов можно выделить юрисдикционную и неюрисдикционную правовые формы;
- 5) по критерию реализации вида публично-правовых функций, в рамках которой определить те правовые формы, в которых государством

реализуется специфическая функция в сфере несостоятельности (банкротства), и правовые формы общего порядка.

Рассмотрим деление правовых форм участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) на те, в которых государство действует как носитель публично-правовых (суверенных) полномочий (*вертикальная модель*), и как непосредственный участник отношений несостоятельности (банкротства) на стороне кредиторов или должника (*горизонтальная модель*). При этом используется различный комплекс правовых средств.

Горизонтальная модель, при которой государство выступает как равный участник оборота и не может в одностороннем порядке определять условия сотрудничества в условиях рыночной экономики, является распространенной формой взаимодействия государства с субъектами правоотношений несостоятельности (банкротства). Такая модель характерна для случаев, когда публично-правовое образование выступает не в качестве суверена (регулятора общественных отношений), а в качестве одной из непосредственных сторон правоотношения несостоятельности (банкротства), обладающей собственными хозяйственно-экономическими интересами – должника и кредитора (об этом пойдет речь во втором параграфе третьей главы диссертационного исследования).

Современные цивилисты склонны ограничительно толковать правосубъектность государства в частном праве. Так, сегодня А.Х. Ульбашев, следуя логике М.И. Брагинского, озвучивает точку зрения, являющуюся в цивилистической литературе господствующей, «Государство, участвуя в гражданских правоотношениях (причем на равных началах с физическими и юридическими лицами), перестает быть выразителем так называемых публичных интересов. Не случайно в п. 2 ст. 124 ГК РФ установлено, что к публично-правовым образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или

особенностей данных субъектов. Тем самым государство «облачается» в гражданско-правовую форму юридического лица, формально уравнивающую публично-правовые образования с иными участниками гражданских правоотношений. Поэтому с цивилистической точки зрения публично-правовые образования, участвующие в гражданском обороте в качестве юридических лиц, обладают такими же частными интересами, как и любые физические и юридические лица»²²⁰. Наряду со сказанным, государство не только участвует в создании и обеспечении рыночной экосистемы, но и само является ее частью. По справедливому замечанию А.Г. Быкова, «нельзя предавать забвению тот фактор, что помимо частной существует и будет существовать предпринимательская деятельность в государственном секторе экономики. Государственное предпринимательство уже сейчас признается особой разновидностью предпринимательской деятельности, а формирование системы государственного предпринимательства – важнейшим направлением государственной селективной структурной политики»²²¹.

Вместе с тем, как указывает Ю.Н. Андреев, «вступая в гражданско-правовые отношения, Российская Федерация, ее субъекты (республики, края, области, автономные округа), муниципальные образования не перестают быть носителями публичной власти со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями конституционного (административного) характера, а наделяются некоторыми свойствами (признаками) юридического лица, предусмотренными нормами гражданского права, необходимыми для участия субъектов публичного права в имущественном обороте»²²². Такой подход вполне обоснован и с теоретико-правовой перспективы: лицо, в том числе

²²⁰ Ульбашев А.Х. Участие российского государства в гражданских правоотношениях // Законодательство. 2020. № 1. С. 12–13; ср.: Ульбашев А.Х. Оспаривание сделок с государственным участием // Законодательство. 2015. № 1; Ульбашев А.Х. Проблемы реализации ответственности государства // Хозяйство и право. 2014. № 6. Ср.:

Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981; см. также о проблемах государственного управления народным хозяйством: Венедиктов А.В. Правовое положение Совнархоза и подведомственных ему предприятий. М., 1959.

²²¹ Быков А.Г. Предпринимательское право: проблемы формирования и развития // А.Г. Быков: Человек, Ученый, Учитель / Отв. ред. Е.П. Губин. М., 2013. С. 63.

²²² Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб., 2005. С. 13.

публично-правовое образование, вступая в то или иное правоотношение (например, несостоятельности (банкротства)), сохраняет суверенитет и иные публично-правовые признаки, что, однако не мешает рассматривать его и как субъект частноправовых отношений. Существенное отличие государственного участия в гражданских правоотношениях состоит в том, что государство при принятии всякого хозяйственного решения руководствуется не только частными, но и публичными интересами²²³, в отдельных правоотношениях, возникающих в процессе банкротства, государство реализует частно-публичные функции. В.Ф. Попондопуло отмечает, что, с одной стороны, в соответствии с Законом о банкротстве государство в лице уполномоченных органов выступает на равных началах с конкурсными кредиторами, так как требования по обязательным платежам находятся в третьей очереди, как и у других конкурсных кредиторов, уполномоченные органы имеют такое же право голоса на собрании кредиторов как и все другие конкурсные кредиторы, кроме того, они могут заключать мировое соглашение наряду с конкурсными кредиторами. Вместе с тем, как указывает ученый, «Закон о банкротстве предусматривает правило о том, что условия мирового соглашения, касающиеся погашения задолженности по обязательным платежам, взимаемым в соответствии с законодательством о налогах и сборах, не должны противоречить требованиям законодательства о налогах и сборах (пункт 1 статьи 156). Налоговое же законодательство ограничивает возможности уполномоченного органа по заключению мирового соглашения (статья 64 Налогового кодекса РФ)».²²⁴

Бесспорно, нельзя игнорировать то обстоятельство, что в современных условиях наиболее значимыми участниками российского рынка являются компании с государственным участием (хозяйственные общества с долей

²²³ Определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2019 № 3072-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Управление по благоустройству города» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации».

²²⁴ Попондопуло В.Ф. Банкротство: Научно-практическое пособие. М., 2013. С. С. 46.

участия государства, государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании, унитарные предприятия и т.д.), предотвращение банкротства которых, обеспечение их рентабельности и эффективности является важной задачей государства. Комплексная, частно-публичная природа отношений, обусловленных участием государства, придает специфику законодательству о несостоятельности (банкротстве). В результате государство оказывается не «внешним», а «внутренним» участником процесса несостоятельности (банкротства), выступая в роли кредитора или должника (понятно, что чаще всего кредитором или должником оказывается не само государство, а юридические лица, учредителем или участником которых является публично-правовое образование). Закон о банкротстве косвенно возлагает и на государство обязанность принятия мер предупреждения банкротства государственных юридических лиц (часть 2 статьи 30 указанного Закона). Хотя определение соответствующих мер в Законе не дается, в статье 31 Закона о банкротстве называется лишь одна из них (санация), выражающаяся в предоставлении финансовой помощи должнику. Из этого можно сделать вывод, что целью таких мер является восстановление платежеспособности должника и минимизация рисков банкротства²²⁵.

В качестве примера правовых средств участия государства в горизонтальной модели в процессе несостоятельности (банкротства) можно привести участие государства на стороне кредитора или должника. Так, в деле о банкротстве Енисейской промышленной компании, рассмотренном Верховным Судом Российской Федерации²²⁶ анализировались последствия неисполнения инвестиционного соглашения, заключенного между должником (инвестором) и одним из кредиторов, Федеральным

²²⁵ Данная позиция находит поддержку и в практике Верховного Суда РФ: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 27.10.2017 № 305-КГ17-9802 по делу № А40-17830/2017; Определение Верховного Суда РФ от 09.01.2017 № 587-ПЭК16 по делу № А40-117039/2015.

²²⁶ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 27.05.2015 по делу № 302-ЭС14-7670, А69-16/2013.

агентством железнодорожного транспорта. Нижестоящие суды исходили из того, что кредитор, являясь государственным органом, не вправе требовать возмещения убытков и включения соответствующей задолженности в реестр требований кредиторов лишь в силу своего публично-правового статуса. С таким подходом не согласился Верховный Суд Российской Федерации, при этом указав, что нижестоящими судами не учтено, что Российская Федерация выступает в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами (пункт 1 статьи 124 и пункт 1 статьи 125 ГК РФ). Следовательно, публично-правовое образование имеет право на возмещение неполученных доходов, которые оно получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено. Важность приведенного дела состоит в том, что Верховный Суд подтвердил **применимость к правоотношениям несостоятельности (банкротства) общих принципов гражданского права об участии государства в имущественных отношениях на началах равенства.** Как отмечалось нами ранее, в тех случаях, когда государство не является непосредственной стороной правоотношения несостоятельности (банкротства), оно выступает в качестве правопорядка (*Rechtsordnung*), используя правовые формы, соответствующие конкретным общественным отношениям, например, отношениям в сфере несостоятельности (банкротства).

Собственно правовым средством, позволяющим государству участвовать в правоотношениях несостоятельности (банкротства) наравне с другими кредиторами, является институт межкредиторских соглашений. Межкредиторское соглашение или соглашение кредиторов о порядке удовлетворения их требований к должнику урегулировано в статье 309.1 ГК РФ, где установлено, что «Между кредиторами одного должника по однородным обязательствам может быть заключено соглашение о порядке удовлетворения их требований к должнику, в том числе об очередности их удовлетворения и о непропорциональности распределения исполнения.

Стороны указанного соглашения обязаны не совершать действия, направленные на получение исполнения от должника, в нарушение условий указанного соглашения». По данному соглашению кредиторы одного должника по однородным обязательствам (самостоятельным правоотношениям) становятся участниками гражданско-правового сообщества при достижении соглашения о порядке удовлетворения их требований к должнику, т.е. порядке осуществления тождественных прав²²⁷. Межкредиторское соглашение само по себе не служит цели ограничения принципа равенства кредиторов, однако оно может повлечь за собой перераспределение полученного между участниками соглашения²²⁸. Такое соглашение представляет собой многосторонний договор кредиторов, носящий организационный характер применительно к особенностям исполнения обязанностей должника²²⁹, при этом такое соглашение не может влиять на кредиторов, не являющихся его стороной²³⁰.

В научной литературе отмечается, что межкредиторское соглашение предполагает возможность получения максимального удовлетворения с неплатежеспособного должника, когда банкротство должника является невозможным или затруднительным²³¹, при этом подчеркивается, что значимость коллективных усилий и взаимных уступок, которые выходят за рамки простого отношения кредитор - должник, трудно переоценить²³².

²²⁷ См.: Груздев В.В. Гражданско-правовые сообщества: понятие и виды // Журнал российского права. 2021. N 10. С. 61 - 71.

²²⁸ См.: Суворов Е.Д. Принцип равенства кредиторов как инструмент выявления злоупотреблений в банкротстве: равное равным, различное различным // Закон. 2020. N 9. С. 39 - 52.

²²⁹ См.: Матвеев И.В. Ответственность по договору синдицированного кредита // Банковское право. 2020. N 3. С. 12 - 20.

²³⁰ См.: Мифтахутдинов Р.Т., Шайдуллин А.И. Понижение в очередности (субординация) требований контролирующих должника или аффилированных с ним лиц в российском банкротном праве. Научно-практический комментарий к Обзору судебной практики разрешения споров, связанных с установлением в процедурах банкротства требований контролирующих должника и аффилированных с ним лиц, утв. Президиумом ВС РФ 29.01.2020 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. Приложение к Ежемесячному журналу. 2020. N 9. Специальный выпуск. С. 3 - 136.

²³¹ См.: Кулаков В.В. Межкредиторское соглашение как новый вид гражданско-правового договора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. N 2. С. 45 - 50.

²³² См.: Сергеев А.П., Терещенко Т.А. "Антивирусная" договорная стратегия: есть ли альтернатива ссылкам на непреодолимую силу, невозможность исполнения обязательств и существенное изменение обстоятельств? // Арбитражные споры. 2020. N 3. С. 73 - 88.

Рассматривая отношения несостоятельности (банкротства) с участием государства, необходимо отметить, что данное соглашение кредиторов о порядке удовлетворения их требований к должнику **позволяет государству, выступающему как в качестве кредитора, так и должника, участвовать в переговорах с другими кредиторами для наиболее эффективного удовлетворения заявленных требований с учетом интересов должника.** Однако неслучайно в абзаце 2 пункта 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22.11.2016 № 54²³³ уточняется, что соглашение кредиторов о порядке удовлетворения их однородных требований к должнику создает обязательства между кредиторами, но не меняет порядок проведения процедур и очередность удовлетворения требований кредиторов, установленные Законом о банкротстве. Приведенное разъяснение фактически препятствует недобросовестному осуществлению прав и обязанностей субъектами правоотношений несостоятельности (банкротства) и обходу норм закона об очередности удовлетворения требований кредиторов²³⁴. В этом смысле позицию Верховного Суда Российской Федерации можно считать весьма удачной попыткой нахождения баланса частных и публичных интересов в рамках комплексного правоотношения несостоятельности (банкротства).

Что же касается различных средств участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства), в которых государство действует как носитель публично-правовых (суверенных) полномочий (вертикальная модель), необходимо выделить установление средств поощрения (стимулирования), в том числе мер государственной поддержки, средств ограничительного или запретительного характера, которые закрепляются в правовых нормах и обретают правовую форму, хотя по своей сути могут являться экономическими, административными или организационными. Вертикальная модель участия государства в

²³³ Бюллетень Верховного Суда РФ. № 1. 2017.

²³⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 1.

отношениях несостоятельности (банкротства) позволяет государству реализовать свои регулятивные, социальные, правоохранные, контрольно-надзорные и иные функции, о чем подробно пойдет речь в первом параграфе третьей главы диссертационного исследования.

В этом контексте интересна ранее упоминавшаяся статья 9.1 Закона о банкротстве, согласно которой для обеспечения стабильности экономики в исключительных случаях (при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, существенном изменении курса рубля и подобных обстоятельствах) **Мораторий можно отнести к собственно правовым средствам участия государства в вертикальной модели отношений несостоятельности (банкротства) ограничительного характера (хотя данное средство в то же время является мерой государственной поддержки субъектов предпринимательской деятельности и граждан, которые оказались в сложном финансовом положении в результате кризисной ситуации), что подчеркивает также его экономический характер.** Правительство Российской Федерации вправе ввести мораторий на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами. Фактически данная норма позволяет государству осуществлять интервенцию в отношения, существующие между кредиторами и должником, для целей стабилизации экономики и недопущения массовых банкротств²³⁵. При этом государство должно использовать мораторный период не только как временную меру, отодвигающую срок предъявления требований к должникам, но и как инструмент восстановления платежеспособности и финансовой стабильности участников оборота.

Средства ограничительного характера приобретают особое значение в качестве мер реагирования в кризисных ситуациях, например, как ответные меры на введение санкционного режима против государства. Так, Федеральный закон от 04.06.2018 N 127-ФЗ «О мерах воздействия

²³⁵ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

(противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»²³⁶ предполагает открытый перечень мер, которые могут быть осуществлены в защиту интересов и безопасности Российской Федерации, ее суверенитета и территориальной целостности, прав и свобод граждан Российской Федерации от недружественных действий Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств. Некоторые из таких средств носят административный или организационный характер, в некоторых случаях приобретая правовое опосредование.

В настоящее время обсуждается вопрос о применении в отношении предприятий иностранных организаций, ушедших с российского рынка, в частности, меры по ускоренному банкротству. В настоящее время рассматривается Законопроект № 104796-8 «О внешней администрации по управлению организацией»²³⁷. В соответствии с Законопроектом заявление о назначении внешней администрации подается в Арбитражный суд города Москвы федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации на представление в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам в соответствии с решением межведомственной комиссии. В качестве внешней администрации для организаций, которые имеют значение для экономики Российской Федерации, будет назначаться государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» или иная организация, определенная решением межведомственной комиссии.

Важно заметить, что случаи прямой интервенции публичной власти в частноправовые отношения в условиях рыночной экономики носят ограниченный характер и не могут быть произвольными. Показательно,

²³⁶ СЗ РФ. 11.06.2018. N 24. Ст. 3394.

²³⁷ О внешней администрации по управлению организацией <https://sozd.duma.gov.ru/bill/104796-8>

что применительно к названной статье 9.1 Закона о банкротстве Верховный Суд Российской Федерации дал разъяснение ограничительного характера: при рассмотрении спора о взыскании неустойки или иных финансовых санкций, начисленных за период действия моратория, будет доказано, что ответчик, на которого распространяется мораторий, в действительности не пострадал от обстоятельств, послуживших основанием для его введения, и ссылки данного ответчика на указанные обстоятельства являются проявлением заведомо недобросовестного поведения, суд в зависимости от обстоятельств дела и с учетом характера и последствий поведения ответчика может удовлетворить иск полностью или частично, не применив возражения о наличии моратория²³⁸. Иными словами, высшая судебная инстанция, в целях противодействия недобросовестному поведению сторон, исходила из того, что воля законодателя в этом случае состоит в оказании поддержки субъектам, наиболее пострадавшим от чрезвычайных обстоятельств, а не в формальном ограничении прав кредиторов на взыскание задолженности в порядке, установленном законодательством о банкротстве²³⁹.

Показательно, что во многом схожих подходов придерживались и иностранные правовые порядки при оказании прямой государственной поддержки секторам экономики, пострадавшим от новой коронавирусной инфекции. Так, в Соединенных Штатах принят Закон от 27.03.2020 об экономической помощи и безопасности в условиях COVID-19 (*The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security, CARES*). Указанным законом предусмотрено почти трехкратное повышение минимального порога для признания должника

²³⁸ пункт 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 № 44 «О некоторых вопросах применения положений статьи 9.1 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Российская газета. 2021. № 2.

²³⁹ Этот подход находит развитие в судебной практике последнего времени: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 19.04.2021 № 305-ЭС20-23028 по делу № А40-54774/2020; Определение Верховного Суда РФ от 18.03.2021 № 305-ЭС20-23028 по делу № А40-54774/2020; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15.07.2021 № Ф05-16078/2021 по делу № А41-42506/2020; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.06.2021 № Ф05-11547/2021 по делу № А40-75735/2020; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11.06.2021 № Ф03-1434/2021 по делу № А04-7762/2020; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.06.2021 № Ф07-6258/2021 по делу № А56-59153/2020 и др.

банкротом, а также введены ряд прямых мер по монетарной поддержке малого бизнеса. В марте 2021 г. срок действия названного Закона, первоначально ограниченный одним годом, продлен еще на один год²⁴⁰.

Государство участвует в отношениях несостоятельности (банкротства) не только с помощью средств ограничительного характера, но и с помощью средств стимулирующего характера, в том числе носящих организационный и экономический характер. В качестве примера средств государственного участия **в вертикальной модели в процессе несостоятельности (банкротства) можно привести предоставление государственных гарантий** для финансового оздоровления стратегических предприятий (статья 194 Закона о банкротстве), а также иные меры государственной поддержки, стимулирования и поощрения. Как отмечается в научной литературе, одной из приоритетных целей государственной поддержки стратегических предприятий и организаций является предупреждение их банкротства, т.е. поиск и устранение факторов, приводящих к несостоятельности²⁴¹. Меры по предупреждению банкротства как средство, используемое в рамках государственной поддержки в отношениях несостоятельности (банкротства) используются также в отношении финансовых организаций (статья 183.1 Закона о банкротстве).

Меры государственной поддержки как инструмент государственного участия в отношениях несостоятельности (банкротства) особенно полно проявляют в себя в рамках правового регулирования банкротства отдельных категорий должников, когда государство стремится выступить в защиту публичного интереса посредством защиты интересов субъектов, имеющих значение для экономики. Как отмечает Е.Г. Дорохина, публичный интерес в данном случае заключается в эффективном функционировании ряда наиболее значимых отраслей, предприятий и организаций (градообразующих,

²⁴⁰ Н.Р. 1651.

²⁴¹ См.: Мишаков О.Г. О мерах по предупреждению банкротства стратегических предприятий и организаций // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2020. N 1. С. 113 - 119.

стратегических, естественных монополий, финансовых) и выработке специальных правил, позволяющих поддержать указанные организации в период кризиса²⁴². Примером правового средства, которое характерно для государственной поддержки отдельных категорий должников, выступает, например, поручительство по обязательствам должника, являющимся градообразующей организацией, которое может быть дано Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием (статья 173 Закона о банкротстве).

Можно привести и примеры правовых средств, которые могут быть использованы в отношении любых категорий должников. Так, с принятием Федерального закона от 20.07.2020 N 215-ФЗ «Об особенностях исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также возврата просроченной задолженности в период распространения новой коронавирусной инфекции»²⁴³ была предусмотрена рассрочка исполнения исполнительных документов на срок до 12 месяцев в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, ведущих деятельность в отраслях экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях пандемии. В финансовой сфере были приняты меры, направленные на поддержку системообразующих банков, способных обеспечить ликвидность банковской системы (Сбербанк, ВТБ и «Газпромбанк»)²⁴⁴, фактически в период кризиса 2008 года было разработано законодательство о санации кредитных организаций²⁴⁵. В соответствии с Федеральным законом от 27.10.2008 N 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2014 года»²⁴⁶ (утратил силу) были, в частности, предусмотрены меры по предупреждению банкротства банков,

²⁴² См.: Дорохина Е.Г. Правовое регулирование управления в системе банкротства // СПС КонсультантПлюс. 2009.

²⁴³ СЗ РФ. 27.07.2020. N 30. Ст. 4741.

²⁴⁴ См.: Шувалов И.И. Правовые инструменты преодоления кризисных явлений в экономике // Журнал российского права. 2022. N 1. С. 61 - 69.

²⁴⁵ См.: Лаутс Е.Б. Правовые аспекты антикризисного регулирования рынка банковских услуг и институт банкротства кредитных организаций: монография. М., 2018. 412 с.

²⁴⁶ СЗ РФ. 03.11.2008. N 44. Ст. 4981.

осуществляемые Государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов».

Таким образом, в рамках вертикальной модели участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) оно выступает в защиту публичных интересов, в рамках горизонтальной – в защиту собственных (частных) интересов, которые оно реализует посредством своих органов, юридических лиц с государственным участием и т.д.

Ввиду комплексного характера института банкротства отечественный законодатель исходит из необходимости гармоничного сочетания частно- и публично-правовых методов при регулировании отношений в сфере несостоятельности (банкротства)²⁴⁷. Поэтому между вертикальной и горизонтальной моделями (формами) участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) **можно выделить опосредованную, или интегрированную форму, когда публично-правовые полномочия фактически передаются от государства негосударственным образованиям (некоммерческим организациям), а государство сохраняет за собой право контроля за реализацией делегированных полномочий.** В данном случае в том числе проявляется сорегулирование отношений несостоятельности (банкротства) государственными и негосударственными органами совместно.

В контексте опосредованной (интегрированной) формы участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) первоочередной интерес представляет деятельность саморегулируемых организаций и национальных объединений саморегулируемых организаций арбитражных

²⁴⁷ См. подр.: Фролов И.В. Институт несостоятельности (банкротства) в системе российского права: модель и внутренняя структура // Предпринимательское право. 2020. № 1. С. 30 – 38; Карелина С.А. Особенности реализации конституционных принципов в процессе несостоятельности (банкротства) // Предпринимательское право. Приложение «Право и бизнес». 2019. № 1. С. 7–14; Свириденко О.М. Институт несостоятельности (банкротства) в системе гражданского права // Журнал российского права. 2011. № 1. С. 39–46; Губин Е.П., Карелина С.А. Метод «применения знания к подлежащим случаям» Д.И. Мейера в системе подготовки специалистов в сфере банкротства // Вестник гражданского процесса. 2020. № 1. С. 59–80; Мозолин В.П. О макро- и микроправовом регулировании комплексных имущественных отношений в сфере экономики // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 19–28 и др.

управляющих. Согласно определениям, данным в статье 2 Закона о банкротстве, у указанных организаций есть четко определенные цели в рамках банкротства (регулирование и обеспечение деятельности арбитражных управляющих, а также регулирование и обеспечение деятельности арбитражных управляющих).

Для того, чтобы предложить классификацию правовых форм участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) можно взять **за основу классификации также критерий функций государства**, каждой из которых корреспондирует соответствующая правовая форма со специальными правами, обязанностями и полномочиями государства. Такое функциональное многообразие позволяет государству не только влиять на процесс несостоятельности (банкротства), но и создавать целостную рыночную экосистему, позволяющую предупреждать случаи банкротства и (или) наиболее эффективным образом разрешать конфликты в названной сфере.

В целом **можно выделить четыре фундаментальные функции государства в отношениях несостоятельности (банкротства):** 1) регулятивная (принятие компетентными органами государственной власти нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения в сфере несостоятельности (банкротства), а также меры, направленные на предупреждение банкротства); 2) контрольно-надзорная (осуществление компетентными органами государственной власти, в том числе судами, контроля и надзора за соблюдением законодательства о несостоятельности (банкротства)); 3) социальная (направленная на поддержку слабых субъектов рынка в кризисных условиях, например, пандемии или введения санкционного режима, направленная на реализацию публичного интереса в отношении компаний, которые имеют значение для всего общества, в частности в рамках обеспечения рабочих мест, например, по отношению к градообразующим предприятиям)), 4) хозяйственно-экономическая (непосредственное участие государства в процессе несостоятельности (банкротства) в качестве одной из стороны правоотношения несостоятельности (банкротства), обеспечительное

участие государства, когда орган исполнительной власти, может привлекаться с целью предоставления обеспечения при банкротстве градообразующих предприятий).

Следовательно, **по критерию вида реализуемых публично-правовых функций можно выделить такие правовые формы участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) как регулятивные, контрольно-надзорные, социальные, хозяйственно-экономические** (социальные функции были подробно рассмотрены во втором параграфе первой главы настоящего диссертационного исследования, регулятивные и контрольно-надзорные правовые формы будут подробно рассмотрены во втором параграфе третьей главы диссертационного исследования, а правовые формы, отражающие непосредственное участие государства в процессе несостоятельности (банкротства) – в первом).

В качестве критерия классификации правовых форм участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) можно также предложить критерий формы защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов, на основании которого выделяется юрисдикционная и неюрисдикционная формы.

В рамках юрисдикционной формы можно выделить судебный и внесудебный (административный) порядок. В качестве основного вида юрисдикционной формы защиты отдельным подвидом, при этом играющим «ведущую роль» наряду с другими, выделяют судебную форму защиты²⁴⁸, но она не является единственной, так как, например, существует внесудебное банкротство гражданина как процедура, предусмотренная § 5 Закона о банкротстве.

Как отмечает Е.Е. Уксусова, «банкротство с юридической точки зрения вне судебного процесса (порядка) и без судебной констатации его судебным

²⁴⁸ См., в частности: Гражданское право. В 4 т. Т. 1: Общая часть: учеб. / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2006. 668 с.; Гражданский процесс: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. М.К. Треушникова. М., 2007. 783 с.

решением недопустимо. Судебный порядок является единственно возможной государственной юрисдикционной формой защиты прав и законных интересов должника, кредиторов и других заинтересованных лиц при неплатежеспособности должника, если признание его банкротства допустимо в силу закона»²⁴⁹. С.А. Карелина справедливо указывает, что сферу банкротства образуют правоотношения материального и процессуального характера, при этом именно процессуальными правоотношениями опосредуется процесс реализации материальных норм прав²⁵⁰. Юрисдикционной формой защиты прав кредиторов является также возможность обжалования действий арбитражного управляющего в саморегулируемую организацию арбитражных управляющих, в которой состоит арбитражный управляющий в соответствии с пунктом 2 статьи 22 Закона о банкротстве, при этом в данном случае речь идет о том, что это административный порядок²⁵¹. В судебной практике отмечается, что дела, связанные с оспариванием арбитражным управляющим решения саморегулируемой организации арбитражных управляющих, подведомственны арбитражным судам²⁵². Как указывает Б.С. Бруско, юрисдикционной формы защиты является также обращение к коллегиальным органам управления должника (ими являются собрание и комитет кредиторов), которые наделены полномочиями по защите прав и интересов участников конкурса посредством юрисдикционных мер воздействия²⁵³.

В качестве примера неюрисдикционной формы участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) можно привести средства, направленные на предупреждение банкротства, а также проявление

²⁴⁹ См.: Уксусова Е.Е. Несостоятельность (банкротство) в России и судебная защита прав: гражданско-процессуальная сфера судопроизводства // Актуальные проблемы российского права. 2017. N 10. С. 88 - 103.

²⁵⁰ См.: Карелина С.А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 475 - 476.

²⁵¹ См.: Гришаев С.П., Овчинникова А.В. Эволюция правового регулирования института банкротства // СПС КонсультантПлюс. 2014.

²⁵² Пункт 3 Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 30.12.2004 № 88 «О некоторых вопросах, связанных с утверждением и отстранением арбитражных управляющих» // Вестник ВАС РФ. № 3. 2005.

²⁵³ См.: Бруско Б.С. Категория защиты в российском конкурсном праве. М.: Волтерс Клувер, 2006. 200 с.

регулятивной функции государства в сфере банкротства, например, установление моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами для обеспечения стабильности экономики в исключительных случаях (при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, существенном изменении курса рубля и подобных обстоятельствах) (статья 9.1 Закона о банкротстве).. Неюрисдикционной формы защиты считается также мера оперативного воздействия, например, заявление арбитражным управляющим отказа от исполнения договоров должника²⁵⁴, санация, которая в соответствии с Законом о банкротстве представляет собой «меры, принимаемые собственником имущества должника - унитарного предприятия, учредителями (участниками) должника, кредиторами должника и иными лицами в целях предупреждения банкротства и восстановления платежеспособности должника, в том числе на любой стадии рассмотрения дела о банкротстве». Кроме того, в законопроекте²⁵⁵, направленном на реформирование института банкротства, к исключительной компетенции собрания кредиторов отнесено принятие решения о продолжении или прекращении хозяйственной деятельности должника в ходе конкурсного производства, при том, что компенсация непогашенных расходов, связанных с продолжением хозяйственной деятельности должника, осуществляется за счет средств кредиторов, проголосовавших за принятие такого решения. Представляется, что неюрисдикционные формы защиты могут служить более гибким и эффективным инструментом разрешения конфликта интересов в отношениях несостоятельности (банкротства), чем юрисдикционные, в случае, когда участники процесса настроены на разрешение сложившейся ситуации.

²⁵⁴ См.: Гришаев С.П., Овчинникова А.В. Эволюция правового регулирования института банкротства // СПС КонсультантПлюс. 2014.

²⁵⁵ Законопроект № 1172553-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части реформирования института банкротства) <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1172553-7>

Отдельного внимания заслуживают такие неюрисдикционные формы защиты в сфере несостоятельности (банкротства) как меры по предупреждению банкротства. Такие меры могут касаться конкретных субъектов банкротства, связанных с необходимостью защиты публичных интересов, например, стратегических предприятий²⁵⁶. Меры по предупреждению банкротства кредитной организации включают в себя широкий комплекс мер, осуществляемых в том числе с участием Банка России или Агентства по страхованию вкладов, например, в соответствии со статьей 189.9 Закона о банкротстве меры по предупреждению банкротства кредитных организаций включают в себя в частности финансовое оздоровление кредитной организации, назначение временной администрации по управлению кредитной организацией, реорганизацию кредитной организации. В статье 184.1 Закона о банкротстве перечислены дополнительные основания для применения мер по предупреждению банкротства страховой организации, при этом меры по предупреждению банкротства к ним могут быть применены общие, предусмотренные статьей 30 и 31 Закона о банкротстве. Так, санация называется в судебной практике одной из мер по предупреждению банкротства, при этом отмечается, что она представляет собой одну из предбанкротных процедур²⁵⁷. За рубежом наиболее действенной мерой предупреждения банкротства является приобретение неблагополучной компании другой компанией или использование механизма слияний и присоединений (далее - M&A)²⁵⁸.

По критерию характеристики функции, которую осуществляет публично-правовое образование, можно выделить правовые формы, в рамках которых государством реализуется специфическая функция в

²⁵⁶ Постановление Правительства РФ от 22.05.2006 № 301

(ред. от 09.10.2021) «О реализации мер по предупреждению банкротства стратегических предприятий и организаций, а также организаций оборонно-промышленного комплекса» // СЗ РФ. 29.05.2006. № 22. Ст. 2333.

²⁵⁷ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 30.07.2020 № 305-ЭС20-5547 по делу № А40-223091/2018 // Документ опубликован не был.

²⁵⁸ Nesvold H.P., Anapolsky G.M., Lajoux A.R. The Art of Distressed M&A. Buying, Selling and Financing Troubled and Insolvent Companies. USA, McGraw-Hill, 2011.

сфере несостоятельности (банкротства), и правовые формы общего порядка, где государство реализует несколько функций, не обязательно связанных непосредственно с институтом банкротства.

В качестве примера специфической функции можно назвать реализацию управленческой функции, например, ведение единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (статья 22.2 Закона о банкротстве), реализацию функции поручителя в отношении градообразующих организаций, в случае привлечения к участию в деле о банкротстве соответствующего федерального органа исполнительной власти, или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (статья 171 Закона о банкротстве), установление Правительством Российской Федерации порядка проведения учета и анализа платежеспособности стратегических предприятий и организаций (статья 29 Закона о банкротстве). В данном случае используются организационные средства государственного регулирования экономики, в том числе обретающие правовую форму.

Реализацию двух и более функций государства при участии в процессе несостоятельности (банкротства) можно проследить на примере деятельности суда в делах о несостоятельности (это и осуществление правосудия как непосредственная функция суда, и контроля, так как деятельность суда оказывает влияние и на решения, принимаемые иными субъектами банкротного процесса, расширяя правосубъектность отдельных субъектов либо ограничивая их статус.

Отметим, что средства участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) сами по себе не являются универсальными константами. Напротив, в различных правопорядках, а также в различных исторических условиях эти средства могут дифференцироваться. В этой связи правовая наука вынуждена непрерывно искать наиболее совершенные средства участия государства в экономической жизни общества, также правовые формы их закрепления, выступать с предложениями по совершенствованию отраслевого законодательства и правоприменения. В

конечном счете государство должно выработать целостную систему правового регулирования отношений по участию государства в процессе несостоятельности (банкротства), отвечающую требованиям и условиям рыночной экономики, реализовывать продуманную и сбалансированную государственную политику в названной сфере.

Таким образом, под правовыми формами участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) понимаются обусловленные правом модели поведения государства в рассматриваемых отношениях, включая реализацию прав, обязанностей и конкретных полномочий публично-правовых образований. Правовые формы участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) можно классифицировать по различным основаниям: 1) в зависимости от роли государства можно выделить те, в основе которых лежат вертикальные отношения несостоятельности (банкротства), где государство действует как носитель публично-правовых (суверенных) полномочий, и те, в основе которых находятся горизонтальные отношения, где государство выступает непосредственным участником на стороне кредитора или в интересах должника, 2) по критерию вида реализуемых публично-правовых функций можно выделить регулятивные, контрольно-надзорные, правоохранные, социальные, хозяйственно-экономические правовые формы, 3) по критерию формы защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов можно выделить юрисдикционную и неюрисдикционную формы участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства).

Правовые средства участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) представляют собой закрепленные в нормах права инструменты, гарантированные и санкционированные государством, с помощью которых удовлетворяются публичные и частные интересы, в том числе интересы государства как участника

**частноправовых отношений в сфере несостоятельности (банкротства).
Специальными правовыми средствами, характерными для
вертикальной модели участия государства в отношениях
несостоятельности (банкротства), являются мораторий на
инициирование процедуры банкротства, меры по предупреждению
банкротства, а также меры государственной поддержки, в том числе
предоставление государственных гарантий и поручительств в отношении
особых категорий должников, значимых для государства, например,
стратегических и градообразующих предприятий.**

§ 2. Правовые средства государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства)

Во третьей главе настоящего диссертационного исследования будут рассмотрены особенности участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) в качестве кредитора и должника, а также иные правовые формы такого участия. В настоящем параграфе будет уделено внимание реализации регулятивной функции государства в отношении несостоятельности (банкротства), в том числе в публично-правовом аспекте. В данном параграфе будет рассмотрена система правовых и иных средств государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства).

Если в XIX веке тезис немецкого ученого Фердинанда Лассаля о возможности сведения государства к функции «ночного сторожа» (*Nachtwächterstaat*)²⁵⁹ еще казался перспективным и гипотетически реализуемым, то спустя два века не остается никаких сомнений в том, что эффективное функционирование государства и его органов является исходным требованием для построения рыночной экономики, в том числе, как отмечает Е.П. Губин, «Негативные последствия деятельности рынка нивелируются с помощью государства в сферах распределения материальных благ, создания конкурентной среды, обеспечения рынка необходимой информацией, уменьшения негативных последствий деятельности отдельных предпринимателей»²⁶⁰.

Государство не является «внешним» или «случайным» атрибутом рынка, напротив, оно выступает в качестве неотъемлемого, системообразующего звена народного хозяйства. Как отмечает

²⁵⁹ Wildmann L. Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Mikroökonomie und Wettbewerbspolitik. München, Wien, 2007. S. 26.

²⁶⁰ Губин Е.П. Государственное регулирование и контроль в сфере предпринимательской деятельности // Предпринимательское право: Учебник / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М., 2012. С. 387.

О.М. Олейник, «эйфория первого периода перехода к рынку в порыве резкого отрицания планового воздействия на экономику привела к переоценке возможностей рынка. Выяснилось, что многие общественно значимые задачи, в том числе и удержание рыночной свободы в конкурентных рамках, невозможно решать вне государственного механизма»²⁶¹. Как справедливо отмечает Е.П. Губин, «необходимо учитывать, что воздействие государства на бизнес должно осуществляться исключительно через право, которое обеспечивает перевод усилий государства, применяемых им средств в плоскость практической деятельности. Эффективность средств государства зависит от эффективности правовых инструментов. Правовые нормы, закрепленные в соответствующих формах права, выступают основными инструментами правового регулирования»²⁶². Применительно к отношениям в сфере несостоятельности (банкротства) это означает, что государство должно опираться на ясную систему норм и принципов, обеспечивающих прозрачность государственного участия, эффективность расходования бюджетных средств, отчего в конечном счете будет во многом зависеть стабильность экономики в целом.

В российском законодательстве не содержится общего понятия государственного регулирования, оно рассматривается применительно к конкретным сферам экономики, видам деятельности и т.д.

Е.П. Губин указывает на то, что суть государственного регулирования состоит в деятельности государства, представленного его органами, направленной на упорядочение отношений в рыночной экономике²⁶³. Такое регулирование заключается в нормативной индивидуально-регулятивной и организационной деятельности государства в лице его уполномоченных

²⁶¹ Предпринимательское (хозяйственное) право / Отв. ред. О.М. Олейник. В 2-х т. М., 1999. Т. 1. С. 507 (автор главы – О.М. Олейник).

²⁶² Губин Е.П. Государство и бизнес в условиях правовых реформ // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 25.

²⁶³ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юристъ, 2005. С. 33.

органов, которые воздействуют на рыночные процессы в целях реализации публичного интереса²⁶⁴, наличие которого выступает предпосылкой для государственного вмешательства в экономику²⁶⁵ (о понятии и роли публичного интереса пойдет речь во третьем параграфе третьей главы диссертационного исследования).

С точки зрения С.Н. Шишкина, цель государственного регулирования экономики состоит в обеспечении рационального хозяйствования, реализации и защите публичных интересов, таких как оборона страны и безопасность государства, защита прав и свобод человека и гражданина, охрана окружающей среды, надлежащее осуществление функций социального государства, в том числе по защите социально уязвимых слоев населения²⁶⁶, а также в ликвидации «провалов рынка»²⁶⁷, так как потребность в государственном вмешательстве особенно остро испытывается при аномальных ситуациях на рынке (например, при кризисах, не разрешимых институтами и инструментами самого рынка), поскольку «рациональное поведение людей, адекватно реагирующих на порождаемую рынком информацию, не обеспечивает достижения Парето-эффективной аллокации ресурсов»²⁶⁸. Проявлением подобных провалов (несовершенств, изъянов) рынка может стать несостоятельность (банкротство) участников имущественного оборота.

Как справедливо указывает В.С. Белых, государственное регулирование осуществляется не только с целью защиты публичных интересов, но и с целью защиты частных, находя отражение в управленческой деятельности уполномоченных органов, направленной на упорядочение

²⁶⁴ Тотьев К.Ю. Предпринимательское право. Публично-правовой статус предпринимателя. М. 2003. С. 25.

²⁶⁵ См.: Егорова М.А. Основания государственного вмешательства в регулирование экономических отношений // Юрист. 2015. № 20. С. 17 - 21.

²⁶⁶ См.: Шишкин С.Н. Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики: монография. М: Инфотропик Медиа, 2011. 328 с.

²⁶⁷ Долфема В. Провалы государства. Общество, рынки и правила. М., Издательство института Гайдара. 2017. С. 67.

²⁶⁸ Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики. М., 2000. С. 17.

предпринимательских отношений²⁶⁹. **Если баланс частных и публичных интересов в рамках государственного регулирования экономики не будет достигнут, вряд ли такое регулирование будет эффективным в современных условиях.** Этот вывод совершенно справедлив и для сферы несостоятельности (банкротства).

Суть государственного регулирования состоит в выполнении государством определенных функций для достижения конкретных целей, направленных на обеспечение эффективности предпринимательской деятельности в рыночных условиях хозяйствования с применением средств, составляющих его экономический механизм, **государственное регулирование в целом понимается как система средств** законодательного, исполнительного и контролирующего характера²⁷⁰. Приведенный взгляд на государственное регулирование опирается на обширную практику Конституционного Суда Российской Федерации: «В России должны создаваться благоприятные условия для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной рыночной экономики, основанной на принципах самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как ее основных субъектов, и принятия государством специальных средств, направленных на защиту их прав и законных интересов и тем самым – на достижение конституционной цели оптимизации государственного регулирования экономических отношений²⁷¹».

²⁶⁹ Белых В.С. Государственное регулирование предпринимательской деятельности в РФ // Российский юридический журнал. 2007. № 1. С. 39.

²⁷⁰ См.: Грудцына Л.Ю., Спектор А.А., Туманов Э.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2007 г. N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" (постатейный). М.: ЮРКОМПАНИ, 2009. 184 с.

²⁷¹ Определение Конституционного Суда РФ от 11.04.2019 № 867-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы публичного акционерного общества Банк «ЮГРА» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктами 2 и 7 пункта 1 статьи 189.26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», а также статьей 73 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2008 года № 10-П, от 24 июня 2009 года № 11-П и от 30 марта 2016 года № 9-П.

Говоря о государственном регулировании экономики, необходимо **соотнести данную категорию со смежными понятиями, в частности, государственным воздействием на экономику и государственным управлением.**

Так, регулирование представляет собой более узкое понятие, чем воздействие. Государственное воздействие на экономику может быть реализовано не только государственным регулированием, но и квазирегулированием, саморегулированием, сорегулированием²⁷² (о чем идет речь в третьем параграфе второй главы диссертационного исследования). Государственное воздействие разделяют также на государственное регулирование и государственное управление²⁷³. Основной инструмент государственного воздействия - принятие законодательных мер²⁷⁴.

Государственное регулирование выступает одной из функций государственного управления²⁷⁵, то есть является более узким понятием. В широком смысле под управлением следует понимать систему действий, направленных на достижение цели, управление – это способ обеспечения функционирования всей системы²⁷⁶. Государственное управление понимается как «организованный процесс руководства, регулирования и контроля государственных органов за развитием сфер экономики и культуры, иных сфер государственной жизни»²⁷⁷, как целенаправленное, упорядочивающее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в интересах реализации государственных функций, опирающееся на его

²⁷² См.: Петров Д.А. Саморегулирование в системе государственного регулирующего воздействия на общественно-экономические отношения // Юрист. 2013. № 11. С. 8 - 12.

²⁷³ См.: Соболева Ю.В. Виды воздействия государства на общественные и религиозные объединения. К 90-летию профессора В.М. Манохина // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 48 - 50.

²⁷⁴ См.: Губин Е.П. Экономическая деятельность, экономические права и их защита в контексте соотношения права и экономики // Предпринимательское право. 2021. № 3. С. 3 - 10.

²⁷⁵ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1998. С. 20 - 21. Этой точки зрения придерживается также Е.П. Губин. См.: Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2005. С. 37.

²⁷⁶ См.: Институт несостоятельности (банкротства) в правовой системе России и зарубежных стран: теория и практика правоприменения: монография / А.Б. Баранова, А.З. Бобылева, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. С.А. Карелина, И.В. Фролов. М.: Юстицинформ, 2020. 360 с.

²⁷⁷ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 102.

властную силу и осуществляемое в правовой форме²⁷⁸. Вместе с тем, в научной литературе высказывается и противоположная точка зрения о том, что понятие «регулирование» шире понятия «управление», так как управлять можно лишь государственным сектором, поведение же участников рынка в целом можно лишь регулировать²⁷⁹. Данная позиция, однако, вызывает критику, так как можно вести речь и об управлении в сфере частного права²⁸⁰. Мы придерживаемся точки зрения о том, что понятие государственное регулирование входит в понятие государственное управление, которое включает в себя различные методы воздействия.

В Российской Федерации сложился механизм государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства), который представляет собой систему юридических средств и методов воздействия права на отношения, связанные с денежной несостоятельностью различного вида и типа должников. Действие этого механизма проявляется через правовой режим, вводимый специально уполномоченными государством органами для должника и кредиторов в связи с возникновением между ними денежных обязательств при условии, что они (должник и кредитор) самостоятельно не в состоянии позитивно урегулировать данные правоотношения²⁸¹. Система государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства) представляет собой процесс публично-правового воздействия на участников правоотношений, являющийся следствием финансовой несостоятельности должника. Базовым элементом указанной системы государственного регулирования являются субъекты государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства), наделенные полномочиями по внешнему государственному публично-правовому воздействию на участников

²⁷⁸ Комаров К.Б. Государственное управление: средства в экономической сфере: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 10.

²⁷⁹ Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И. Кошкина, В.М. Шупыро. М., 1997. С. 31.

²⁸⁰ Харитонов Ю.С. Управление в гражданском праве: проблемы теории и практики. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 16.

²⁸¹ Несостоятельность (банкротство): Учебный курс. В 2 т. / Под ред. д.ю.н., проф. С.А. Карелиной. Т. 1. М.: Статут, 2019. С. 388.

отношений в сфере несостоятельности (банкротства)²⁸², кроме того система государственного регулирования несостоятельности (банкротства) включает в себя такие элементы как объект государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства), характер государственного воздействия на правовые статусы и полномочия участников правоотношений в сфере несостоятельности (банкротства), правовые цели регулирования в сфере несостоятельности (банкротства), государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства)²⁸³. Как указывает С.А. Карелина, механизм государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства) призван, с одной стороны, противостоять индивидуальным интересам отдельных лиц, а с другой – обеспечить баланс интересов этих лиц, а также стабильность рынка в целом²⁸⁴. Данный механизм представляет собой **систему юридических средств и методов воздействия права на соответствующие отношения**²⁸⁵. При этом, государственное регулирование в сфере несостоятельности (банкротства) осуществляется посредством: – властно-управленческих полномочий арбитражных судов в делах о банкротстве; – специальных полномочий Правительства РФ в сфере несостоятельности (банкротства); – функций и полномочий регулирующего органа; – функций органа по контролю (надзору); – компетенций уполномоченных органов²⁸⁶.

В научной литературе указывается, что воздействие на отношения несостоятельности (банкротства) в настоящее время должно осуществляться с учетом **принципа сочетания государственного регулирования и**

²⁸² См.: Институт несостоятельности (банкротства) в правовой системе России и зарубежных стран: теория и практика правоприменения: монография / А.Б. Баранова, А.З. Бобылева, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. С.А. Карелина, И.В. Фролов. М.: Юстицинформ, 2020. 360 с.

²⁸³ Несостоятельность (банкротство): Учебный курс. В 2 т. / Под ред. д.ю.н., проф. С.А. Карелиной. Т. 1. М.: Статут, 2019. С. 388.

²⁸⁴ Карелина С.А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности (банкротства). М., 2008. С. 11.

²⁸⁵ См.: Институт несостоятельности (банкротства) в правовой системе России и зарубежных стран: теория и практика правоприменения: монография / А.Б. Баранова, А.З. Бобылева, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. С.А. Карелина, И.В. Фролов. М.: Юстицинформ, 2020. 360 с.

²⁸⁶ Несостоятельность (банкротство): Учебный курс. В 2 т. / Под ред. д.ю.н., проф. С.А. Карелиной. Т. 1. М.: Статут, 2019. С. 397.

саморегулирования²⁸⁷ (о чем пойдет речь в третьем параграфе второй главы диссертационного исследования), то есть государственное регулирование не является единственным элементом механизма правового регулирования несостоятельности (банкротства).

В рамках государственного регулирования экономики (и сферы несостоятельности (банкротства) как объекта, на который направлено государственное регулирование) можно выделить различные, в том числе и правовые средства. При этом данные понятия не являются синонимичными и характеризуют различные аспекты государственного регулирования.

Так, средства государственного регулирования варьируются в зависимости от направления такого регулирования и включают **конкретные средства экономического, административного, правового и организационного воздействия на соответствующую сферу**²⁸⁸. При чем средства государственного регулирования могут быть по своей природе собственно правовыми или экономическими, административными или организационными, но получающими свое закрепление в праве, обретающие правовую форму.

Применительно к сфере несостоятельности (банкротства) предлагается **различать позитивные и негативные средства государственного регулирования**, то есть предполагающие оказание регуляторного, денежного и иного содействия участникам процесса несостоятельности (банкротства) со стороны правопорядка либо, напротив, возлагающие на кредиторов и (или) должника дополнительные неблагоприятные последствия (санкции). Особенностью законодательства о несостоятельности (банкротства) является количественное и качественное преобладание средств позитивного характера,

²⁸⁷ См.: Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. Е.П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019. 664 с.

²⁸⁸ Полякова В.Э. Государственное регулирование: понятие, формы и сферы осуществления // СПС КонсультантПлюс. 2021.

поскольку они в наибольшей степени отвечают интересам сторон и имущественного оборота в целом²⁸⁹.

Позитивные средства государственного регулирования в процессе несостоятельности (банкротства) могут быть подразделены на три подгруппы:

- *превентивные средства* понимаются как публично-правовые средства, реализуемые государством до возникновения признаков неплатежеспособности (например, в условиях упомянутой пандемии государством принят комплекс мер превентивного характера, направленных на недопущение массового банкротства, в частности, Банком России было снижено максимальное значение эквайринговых комиссий по онлайн-покупкам до уровня не более до 1%²⁹⁰, объявлены так называемые временные арендные каникулы, в соответствии с которыми арендодатели были обязаны предоставлять арендаторам отсрочку по арендным платежам в регионах, в которых введен режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а арендаторы были вправе требовать снижения арендной платы в случае невозможности использования арендуемого помещения по назначению²⁹¹, действовал мораторий на возбуждение дел о банкротстве в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих деятельность в сферах, наиболее пострадавших от пандемии, а также в отношении стратегических и системообразующих организаций²⁹². Показательно, что соответствующие средства реализованы путем интервенции как в частноправовые отношения (например, изменение прав и обязанностей арендаторов и арендодателей), так и в публично-правовые

²⁸⁹ Ткачев В.Н. Институт несостоятельности (банкротства) как элемент комплекса мер по обеспечению экономической безопасности хозяйствующих субъектов // Гражданское право. 2012. № 6. С. 13–17.

²⁹⁰ https://www.cbr.ru/press/PR/?file=20032020_133645if2020-03-20T13_36_08.htm

²⁹¹ Статья 19 Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (Российская газета. 2020. № 72).

²⁹² Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 428 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников» (Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.04.2020).

отношения (например, централизованное установление максимального значения эквайринговых комиссий);

- *стабилизационные средства* представляют собой публично-правовые средства воздействия на процесс несостоятельности (банкротства), которые применяются после возникновения признаков неплатежеспособности и позволяют государству нивелировать последствия такой неплатежеспособности. Как правило, соответствующие средства принимаются избирательно в наиболее неустойчивых сферах экономики, подвергшихся влиянию кризисных явлений. Так, 07.05.2008 принято Постановление Правительства РФ № 368 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий стратегическим организациям оборонно-промышленного комплекса в целях предупреждения банкротства»²⁹³.

Принимая данное Постановление, Правительство РФ исходило из стратегического значения военно-промышленного комплекса для обеспечения обороноспособности страны, а также из необходимости создания механизмов предотвращения их несостоятельности (банкротства), что в общем вполне разумно: предприятия военно-промышленного комплекса не относятся к «чисто» рыночному типу субъектов предпринимательства, а потому государство может и должно оказывать им специальную поддержку, ограждать от банкротства. Однако важно оговориться, что перечень таких «особых» секторов экономики не может расширяться безгранично, иначе это приведет к непропорциональному увеличению бюджетной нагрузки, что в свою очередь может стать причиной коллапса экономики по позднесоветскому образцу.

Наряду с экономическими средствами предупреждения банкротства, государство задействует и иные правовые средства. В качестве примера можно назвать привлечение инвесторов к участию в предупреждении банкротства

²⁹³ СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2367.

банков и мониторинга их финансового положения²⁹⁴. Действуя от лица государства, государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» осуществляет мониторинг платежеспособности банков, в индивидуальном порядке оценивая перспективы несостоятельности (банкротства) каждого конкретного банка, разрабатывая меры по восстановлению его платежеспособности. С учетом подобных перспектив производится подбор потенциального инвестора²⁹⁵.

Понятно, что возможность привлечения государством независимых инвесторов имеет объективные пределы (в особенности, когда речь идет о традиционно «огосударствленных» секторах экономики, как военно-промышленный комплекс; также не всякий актив должника является привлекательным для инвесторов, в связи с чем государство оказывается в положении, при котором у него нет иного ресурса по предупреждению несостоятельности (банкротства) должника, кроме собственных бюджетных средств)²⁹⁶;

²⁹⁴ Порядок привлечения инвесторов к участию в предупреждении банкротства банков и мониторинга их финансового положения (утв. решением Правления ГК «Агентство по страхованию вкладов» от 16.03.2017, протокол № 30, раздел IX).

²⁹⁵ Примечательно, что упомянутый Порядок привлечения инвесторов прямо называет основные принципы, а именно (1) защиту законных прав и интересов вкладчиков и иных кредиторов банков; (2) приоритет привлечения инвестора (инвесторов) к участию в осуществлении мер по предупреждению банкротства банков по сравнению с приобретением Агентством по страхованию вкладов акций (долей в уставном капитале) банков; (3) минимизация использования средств Банка России и Агентства на цели предупреждения банкротства банков; (4) применение конкурентных процедур при привлечении инвестора (инвесторов) к осуществлению мер по предупреждению банкротства банков; (5) единство требований к лицам, заинтересованным в участии в мероприятиях по предупреждению банкротства банка, и объективность оценки таких лиц. Хотя данные принципы носят локальный характер и отражают прежде всего специфику отношений, связанных с привлечением инвесторов для предупреждения несостоятельности (банкротства) банков, представляется, что они могли бы послужить основой для формулирования и общих принципов законодательства о несостоятельности (банкротстве) как ядра государственной политики в данной сфере.

²⁹⁶ Лаутс Е.Б. Снижение собственных средств (капитала) банка и меры по предупреждению банкротства: правовые аспекты взаимодействия // Банковское право. 2017. № 6. С. 39–46; Хоменко Е.Г. Меры по предупреждению банкротства банков, осуществляемые с участием Агентства по страхованию вкладов // Банковское право. 2009. № 3; Сергеева Э.В. Финансовое оздоровление как мера по предупреждению банкротства кредитной организации // Банковское право. 2006. № 6.

- *средства процессуального характера* реализуются государством при отправлении правосудия по делам о банкротстве²⁹⁷. Разрешение банкротных споров в судебном порядке является гарантией прав и законных интересов всех участников процесса несостоятельности (банкротства), реализацией их конституционного права на судебную защиту.

Под *негативными средствами* предлагается понимать юридическую ответственность, кроме того, негативные средства государственного регулирования могут также включать в себя, например, дисциплинарное воздействие, которое могут применить саморегулируемые организации арбитражных управляющих. Говоря об ответственности, можно руководствоваться ее общепринятым определением как средства защиты прав, влекущего для правонарушителей неблагоприятные юридические последствия (так называемые правоограничения)²⁹⁸.

Понятие «метод государственного регулирования» используется применительно к категории «механизм государственного регулирования», так как в рамках механизма происходит систематизации средств и методов государственного воздействия на экономику, определяется роль и место различных элементов внутри такого механизма²⁹⁹. Метод характеризует способ регулирующего воздействия на общественные отношения, «дает

²⁹⁷ Следует считать правильным утверждение Е.Д. Суворова, что «банкротное право и сама практика банкротства предполагают обязательное оперирование не только текстом Закона о банкротстве, но и правовыми позициями, выработанными в судебном банкротном праве» (Суворов Е.Д. Судебное банкротное право. М., 2020. С. 3). Более предметно меры процессуального характера рассматриваются в § 1 главы 3 настоящего исследования.

²⁹⁸ Грибанов В.П. Ответственность за нарушение гражданских прав и обязанностей // Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2001. С. 299; Гражданское право: Учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. В 4-х т. М., 2019. Т. 1. С. 519 (автор главы – А.А. Ягельницкий). См. обзор мнений и подр. об эволюции понятия ответственности в отечественном и европейском законодательстве: Иоффе О.С. Гражданское право. Избранные труды (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2009. С. 464–510; Oertel Ch. Objektive Haftung in Europa: rechtsvergleichende Untersuchung zur Weiterentwicklung der verschuldensunabhängigen Haftung im europäischen Privatrecht. Tübingen, 2010. S. 253 ff.; Ср.: Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1978; Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М., 1962.

²⁹⁹ Дораев М.Г. Допуск иностранных инвесторов в стратегические отрасли экономики (правовые основы). М.: Инфотропик Медиа, 2012. 224 с.

ответы на вопросы, как, каким образом, посредством каких приемов, способов, средств...» осуществляется воздействие на определенный круг отношений³⁰⁰.

В научной литературе получила широкую поддержку классификация методов государственного регулирования на *прямые*, то есть связанные с использованием административных средств воздействия, и *косвенные*, то есть обусловленные применением мер экономического стимулирования³⁰¹. Косвенные методы являются основными в регулировании современной экономики³⁰². Так, например, осуществляя административный контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, государство тем самым прямым, непосредственным образом вторгается в эту сферу общественных отношений (ст. 23.1 Закона о банкротстве), реализуя прямой метод государственного регулирования. В то же время государство может действовать косвенно, опосредованно: например, выдавать субсидии, снижать налоги и т.д., что в конечном счете отражается на общей платежеспособности участников имущественного оборота, и это будет проявлением косвенного метода государственного регулирования.

Методы государственного регулирования можно также разделить на стимулирующие (поощрительные) и ограничительные (запретительные, карательные), иногда эти методы считаются методами государственного управления³⁰³. Стимулирование является одним из важных методов воздействия в сфере государственного управления. Правостимулирующая политика публичной власти имеет ряд преимуществ в сравнении с ограничивающими началами³⁰⁴.

³⁰⁰ Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., перераб. и доп. М.: ООО "ИД "Право и государство", 2005. С. 285.

³⁰¹ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2005. С. 396.

³⁰² См.: Скворцова Т.А., Смоленский М.Б. Предпринимательское право: учебное пособие / под ред. Т.А. Скворцовой. М.: Юстицинформ, 2014. 402 с.

³⁰³ См.: Анисифорова М.В. Разработка научной основы административно-правового стимулирования // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 34 - 37.

³⁰⁴ См.: Кокурина О.Ю. Структура логической нормы и ее проявление в регулятивной и поощрительной нормах права // Административное право и процесс. 2019. № 7. С. 35 - 37.

Принимая во внимание, что банкротство представляет собой аномалию хозяйственной жизни, наиболее нежелательную ситуацию для участников имущественного оборота, меры государственного регулирования не должны по общему правилу носить карательный характер, дополнительно усугубляя положение кредитора и должника. Наоборот, они должны иметь своей конечной целью социально-экономическую реабилитацию, финансовое оздоровление, восстановление платежеспособности должника (данный подход развивает конституционный принцип о социальном государстве, закрепленный в ст. 7 Конституции РФ³⁰⁵ и неоднократно применявшийся судами по данной категории дел)³⁰⁶, то есть должен превалировать стимулирующий метод государственного регулирования, а не карательный или ограничительный. Выделяются также такие методы как требование, дозволение, запрещение, но это больше относится к методам правового регулирования, чем к методам государственного регулирования.

В рамках отношений вертикального и горизонтального типа выделяются также метод субординации и координации соответственно. Субординационные связи представляют собой вертикальные структурные связи, направленные от верхнего уровня к нижнему, предполагающие подчинение, а в координационных связях отсутствуют отношения властного

³⁰⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³⁰⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.07.2002 № 14-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации «Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков» и жалобой ОАО «Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств» (СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3161), пункт 1 Постановления Пленума ВАС РФ от 25.01.2013 № 11 «Об уплате налога на добавленную стоимость при реализации имущества должника, признанного банкротом» (Вестник ВАС РФ. 2013. № 3); Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.02.2019 № Ф03-123/2019 по делу № А73-4440/2018; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18.12.2018 № Ф04-5765/2017 по делу № А81-3986/2016; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.02.2019 № Ф05-11947/2018 по делу № А40-145641/2017; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 12.03.2020 № Ф06-43039/2019 по делу № А65-32810/2017; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.01.2020 № Ф07-15999/2019 по делу № А13-12419/2017.

подчинения, однако присутствует необходимость взаимодействовать между собой в достижении цели при объединении или распределении усилий.

Особый целостный предмет регулирования комплексного института предопределяет и комплексную целостность его метода³⁰⁷. Как указывает И.В. Фролов, правовой режим в сфере несостоятельности (банкротства) предполагает в рамках государственного регулирования соответствующих отношений доминирование метода субординации, при котором внешнее регулирование осуществляется на властно-управленческих началах, но допускает отдельные элементы метода координации³⁰⁸. С помощью этих методов, а также иных приемов правового воздействия обеспечивается соблюдение частноправовых и публично-правовых интересов в процессе несостоятельности (банкротства)³⁰⁹.

Методы государственного регулирования могут быть опосредованы через правовые средства. Правовые средства государственного регулирования закрепляются в законах, их использование в рамках правоприменения основано на законе, а результат такого правоприменения должен отвечать целям реализации публичного интереса³¹⁰. Как указывает Е.П. Губин, использование различных средств правового регулирования образует их неразрывное единство, позволяющее говорить об особом режиме правового регулирования, характеризующегося определенной совокупностью приемов, методов, средств³¹¹.

Как было отмечено выше, наряду с правовыми средствами в научной литературе в аспекте государственного регулирования выделяются также экономические, организационные, административные и иные средства,

³⁰⁷ См.: Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. Е.П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019. 664 с.

³⁰⁸ См.: Фролов И.В. Системы управления в условиях юридической неопределенности и правовых рисков // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 1. С. 101 – 107.

³⁰⁹ См.: Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. Е.П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019. 664 с.

³¹⁰ Тотьев К.Ю. Предпринимательское право. Публично-правовой статус предпринимателя. М. 2003. С. 70.

³¹¹ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2005. С. 153.

которые могут быть опосредованы в праве, правовые средства при этом занимают позицию как бы над иными средствами государственного регулирования, поскольку без права невозможно в полной мере использовать иные регулятивные инструменты³¹², так как право, обладая единством и целостностью как открытая динамическая система, активно взаимодействует с природной и социальной средой³¹³. Вместе с тем, как справедливо указывает С.А. Карелина, например, механизм правового регулирования банкротства наряду с собственно правовыми средствами включает средства иного характера (экономические, информационные, организационные и т.п.)³¹⁴.

В рамках государственного регулирования сферы несостоятельности (банкротства) государство может использовать различные правовые средства гражданско-правового и публично-правового характера. Так, примером гражданско-правового средства выступает созданное для целей совершенствования законодательного регулирования и упрочения отношений в сфере несостоятельности (банкротства) финансовых и кредитных организаций специальное юридическое лицо - государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов»³¹⁵. Кроме того, осуществляя санацию должника, государство вправе заключать с ним гражданско-правовые договоры, которым должник принимает на себя дополнительные обязательства перед государством (часть 2 статьи 31 Закона о банкротстве). Вместе с тем регулирование отношений в сфере несостоятельности (банкротства) не может ограничиваться гражданско-правовыми средствами: специфика общественных отношений, характеризующихся известным противоречием между частными и публичными

³¹² Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2005. С. 157.

³¹³ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С. 70.

³¹⁴ Карелина С.А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности (банкротства). М., 2008. С. 10 - 11.

³¹⁵ Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 52 (часть I), ст. 5029.

интересами, закономерно требует применения не только частноправовых, но и публично-правовых средств.

Публично-правовыми средствами являются меры государственного регулирования, принимаемые публичной властью для достижений общественно-значимых целей³¹⁶. Как публично-правовые средства, меры государственного регулирования отличаются от гражданско-правовых средств: соответствующие отличия проистекают из особенностей «административно-правового регулирования, осуществляемого методом юридического неравенства сторон управленческих отношений. Это может проявляться в том, что субъект юридически властного полномочия вправе в одностороннем порядке выбирать в пределах своей компетенции вариант поведения другой стороны, принимать, как правило, обязательные для нее решения, а также обеспечивать и контролировать их исполнение, применять предусмотренные законодательством принудительные меры за их неисполнение». Другая же сторона в основном может оспаривать решение в установленном порядке или, если это допустимо, не исполнять его³¹⁷.

Наделение государства публично-правовыми средствами, позволяющими активно вмешиваться в процесс несостоятельности (банкротства), ставит вопрос о пределах такого вмешательства. Следует согласиться с позицией С.А. Карелиной о том, что важнейшими участниками процесса несостоятельности (банкротства) являются кредитор и должник, которыми чаще всего оказываются частные лица, следовательно, государственное вмешательство в их отношения должно носить взвешенный, ограниченный характер, будучи оправдано целями защиты интересов кредитора и должника и соблюдения публичных интересов³¹⁸. Поэтому **средства, используемые государством в сфере несостоятельности**

³¹⁶ Губин Е.П. Государственное регулирование и контроль в сфере предпринимательской деятельности. С. 398.

³¹⁷ Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право: Учебник / Под ред. А.П. Алехина. В 2-х ч. М., 2010. Ч. 1. С. 23–24 (автор главы – А.П. Алехин).

³¹⁸ Карелина С.А. Пределы вмешательства государства в процесс несостоятельности (банкротства) // Корпоративный юрист. 2005. № 1.

(банкротства) носят не только публично-правовой, а комплексный, частно-публичный характер³¹⁹.

Феномен института несостоятельности (банкротства) состоит в его переходном, трансцендентном характере. Ведь до появления признаков неплатежеспособности, отношения между кредитором и должником, как правило, носят гражданско-правовой характер, а, следовательно, государственное вмешательство в данном случае либо ограничивается, либо не требуется. В тех случаях, когда государство не является непосредственной стороной правоотношения несостоятельности (банкротства) (не является кредитором или должником), оно выступает *как целое*, в качестве правопорядка, посредником в отношениях несостоятельности (банкротства).

Как отмечал американский нормативист Г. Кельзен, государство может рассматриваться с «чисто юридических позиций», представляться как юридическое лицо, «правовой феномен», своеобразная корпорация, которая отличается от других «лишь установленным в масштабе нации или страны правовым порядком». В силу этого с юридической точки зрения проблемы государства в значительной мере проявляются как проблемы национального порядка как образа действий и порядок поведения людей³²⁰. В таком качестве государство выступает в тех исключительных случаях, когда его целью является защита публичного интереса, а не интересов своих органов и государственных юридических лиц (отличия между государственными и публичными интересами будет рассмотрено в третьем параграфе третьей главы диссертационного исследования). Отношения несостоятельности (банкротства) носят комплексный характер, что обуславливает также характер государственного воздействия на такие отношения.

³¹⁹ Российское предпринимательское право: Учебник / Отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. М., 2014. С. 288–292.

³²⁰ Общая теория государства и права: Академический курс / Отв. ред. М.Н. Марченко. В 3-х т. М., 2007. Т. 1. С.115.

Таким образом, достижение целей государственного участия в процессе несостоятельности (банкротства) требует создания целостной системы средств государственного регулирования, подразделяемых на позитивные, то есть предполагающие оказание регуляторного, финансового и иного содействия участникам процесса несостоятельности (банкротства) со стороны правопорядка (превентивные, стабилизационные, координационно-контрольные), и негативные, то есть возлагающие на кредитора и (или) должника дополнительные неблагоприятные последствия (санкции) за нарушение законодательства о несостоятельности (банкротства) (например, юридическая ответственность, дисциплинарное воздействие, применяемое саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих). Являясь комплексным институтом, институт несостоятельности (банкротства) предполагает также сочетание прямых и косвенных методов государственного регулирования отношений несостоятельности (банкротства) стимулирующего или ограничительного характера, построенных на координации или субординации (с уклоном в последнюю), а также комбинацию частноправовых и публично-правовых средств регламентации соответствующих отношений.

§ 3. Правовые формы делегирования государством своих функций субъектам частного права в процессе несостоятельности (банкротства)

Защита публичного интереса имеет большое значение в вопросах несостоятельности (банкротства), и одним из способов такой защиты является делегирование государством публично-правовых функций в названной сфере, в том числе саморегулируемым организациям. Как указывается в научной литературе, «система саморегулирования необходима для удовлетворения как частных, так и публичных интересов»³²¹.

О делегировании публично-правовых функций шла речь в Постановлении Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П³²², посвященном вопросам саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, при этом **понятие «публично-правовые функции» в данном Постановлении определено не было, законодатель также не предложил своей дефиниции.** В научной литературе под публично-правовой функцией, свойственной органам государственной власти, понимается действие, направленное на общественное, а не личное благо³²³, **деятельность различных субъектов по удовлетворению общественного и публичного интереса, признанного и охраняемого государством**³²⁴, например, защита прав и интересов неограниченного круга лиц³²⁵. Функционирование представляет собой непрерывный процесс взаимодействия как с внешней, так и с внутренней средой³²⁶, то есть **функции осуществляются в рамках обычной**

³²¹ Воскресенская Е.В. Субъекты саморегулирования: теоретико-правовой аспект // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 1. С. 17.

³²²

³²³ Трофимова Г.А. Деяния, несовместимые с должностью, как основание конституционно-правовой ответственности // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 1. С. 42.

³²⁴ См.: Львова С.В. Квалифицированный инвестор: опыт, реальность и перспективы: монография. М.: Юстицинформ, 2020. 124 с.

³²⁵ Воскресенская Е.В. Субъекты саморегулирования: теоретико-правовой аспект // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 1. С. 18.

³²⁶ См.: Серова О.А., Антропцева И.О., Иванов А.В., Малунова З.А., Артемьев Е.В., Рузанов И.В., Котухов С.А. Комментарий к Федеральному закону от 3 июля 2016 г. N 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в

деятельности, в данном случае государства и тех лиц, которым оно делегировало публично-правовые функции.

Делегирование публично-правовых функций – многоаспектное явление, которое не нашло своего определения в законодательстве или судебной практике. В научной литературе юридическое делегирование раскрывается как деятельность компетентного лица, которая состоит в передаче некоторого объема полномочий другому лицу с соблюдением установленного порядка и формы, влекущая правовые последствия³²⁷. В данном определении необходимо обратить внимание на то, что **объектом делегирования публично-правовых функций может стать определенный объем полномочий** (весь объем полномочий или его часть).

Законодатель чаще оперирует термином передача или наделение функциями, нежели термином делегирование функций. Передача (делегирование) задач публичного субъекта определяется в доктрине как «возложение законом, на основе закона либо в предусмотренных законом случаях договором (соглашением) функций и полномочий, входящих в компетенцию одного самостоятельного в правовом отношении публичного субъекта, на другого субъекта, законодательно признанного обладающим публично-правовой либо частноправовой правосубъектностью»³²⁸. То есть в данном определении подчеркивается **такая черта делегирования публично-правовых функций как установленный законом порядок передачи функций от одного лица к другому.**

В научной литературе определены и частные случаи делегирования публично-правовых функций. Так, под делегированием органам местного самоуправления понимается «предоставление на неограниченный или

Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2016.

³²⁷ Якадин Д.Д. Юридическое делегирование: теория, практика, техника. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2020. С. 11.

³²⁸ См.: Гриценко Е.В. Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе // Закон. 2013. № 2. С. 113 - 128.

определенный срок государственных полномочий органам местного самоуправления в форме закона, с передачей соответствующих материальных и финансовых средств, без права делегирования их другому лицу, с целью децентрализации, при котором государственное полномочие не утрачивает государственный характер и его осуществление подконтрольно соответствующим органам государственной власти»³²⁹. **Представляется, что подконтрольность государству является важным признаком делегирования публично-правовых функций.**

Понятие «делегирование» связано с понятием публичности тех прав и обязанностей, которые подлежат передаче. Необходимо начать с того, что в основе системы государственной власти лежит делегирование народом своей власти путем прямых выборов³³⁰. Из этого следует понимание делегирования в конституционно-правовом аспекте как совокупности норм, которыми оформляется процесс передачи народом власти, а также властных полномочий от одних органов власти другим, институтам гражданского общества, надгосударственным образованиям³³¹. Как справедливо указывает Н.Г. Деркач, делегирование не означает, однако, утрату публично-правового характера отношений, складывающихся в ходе реализации переданных полномочий частным лицом. Как было подчеркнуто ранее, государство сохраняет обязанность по контролю за осуществлением публично-правовых функций лицом, которому они были делегированы³³².

Отметим, что Конституционный Суд Российской Федерации сделал вывод, что осуществление некоторых функций, присущих государственным органам, каким-либо общественным объединением при делегировании их

³²⁹ Чакалова М.С. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2010. С. 11.

³³⁰ См.: Черепанов В.А. О правовых вопросах сменяемости власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 30 - 44.

³³¹ Шиндина А.В. Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2017. С. 10.

³³² См.: Деркач Н.Г. Природа и особенности административного договора // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 76 - 80.

правомочным государственным органом допустимо еще до создания саморегулируемых организаций³³³. Он установил, что государству не запрещено передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти при условии, что это не противоречит Конституция Российской Федерации и федеральным законам³³⁴.

В научной литературе **выделяются различные типы делегирования, в том числе и публично-правовых функций**. Делегирование возможно классифицировать **на основании критерия сферы правового регулирования** (в публичном (например, делегирование полномочий органам местного самоуправления в конституционном праве) и частном праве (например, доверенность в гражданском праве)). Применительно к сфере банкротства можно привести делегирование принятия решений собранию кредиторов со стороны всех кредиторов как элемент частноправового аспекта и делегирование государством саморегулируемым организациям контроля за деятельностью арбитражных управляющих как альтернативы полномочиям лицензирующих органов как проявление публично-правового аспекта. В качестве **критерия обозначим юридический факт возникновения делегирования** (на основе нормативного правового акта или индивидуального правового акта; соглашения; одностороннего акта). Так, применительно к сфере банкротства саморегулируемые организации действуют на основании закона, внешний управляющий представляет интересы должника по решению суда. Возможно делегирование классифицировать **также по субъектам** (частные субъекты (коммерческие организации в концессионных соглашения, некоммерческие организации в саморегулировании), государственные органы власти, местные органы власти, государственные юридические лица или лица публичного права); **по**

³³³ См.: Постановление КС РФ от 28 апреля 1992 г. № 4-П // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 21. Ст. 1141.

³³⁴ См.: Постановление КС РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

характеру передаваемых полномочий (единичное и комплексное); **по сроку действия** (разовое, длящееся и бессрочное); **по характеру воздействия** (добровольное и принудительное (обязательное)); **по степени реализации** (реализованное, частично реализованное, нереализованное); **по порядку возникновения** (первичное, субделегирувание)³³⁵. Представляется, например, что действия арбитражных управляющих осуществляются на основании первичного делегирования, имеющего длящийся характер, данное делегирование является комплексным, осуществляется в процессе несостоятельности (банкротства) в принудительном (обязательном) порядке. **В зависимости от особенностей внешнего проявления** делегирование можно разделить на прямое (непосредственное) и косвенное (опосредованное) делегирование; **по способам делегирования** на институциональное делегирование и межинституциональное делегирование; **в зависимости от сферы делегирования** на внутригосударственное делегирование (Конституция, закон), делегирование части государственных полномочий надгосударственным образованиям (международный договор)³³⁶. В отношении института саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, например, речь идет о прямом институциональном делегировании части государственных полномочий негосударственным институтам – саморегулируемым организациям.

Делегирование публично-правовых функций похоже на понятие дерегулирования, однако не тождественно ему. В рамках последнего осуществляется отказ от государственного регулирования в пользу частных лиц, которые принимают на себя данные функции. Однако **дерегулирование выступает лишь одним из видов делегирования, наряду с сорегулированием и саморегулированием, а также квазиделегированием.**

³³⁵ Якадин Д.Д. Юридическое делегирование: теория, практика, техника. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2020. С. 11.

³³⁶ Шиндина А.В. Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2017. С. 10.

В зарубежном праве термин дерегулирование используется довольно часто и понимается как отказ от императивных методов регулирования в пользу альтернативного расширения автономии частных лиц за счет полномочий субъектов-регуляторов³³⁷, минимизация государственного вмешательства в экономику. В странах англосаксонского права действует система, включающая министерства - ведомства - децентрализованные структуры³³⁸. В европейских странах идея делегирования государственных полномочий имеет давнюю историю, например, институт концессий, получивший особое распространение в эпоху колониализма, позволял европейским королям, с одной стороны, решать общественно значимые задачи (строительство железных дорог, пароходов, освоении новых территорий и т.д.), но с другой стороны, серьезным образом экономить средства короны за счет передачи части своих полномочий коммерсантам и крупным промышленникам (причем суверен сохранял за собой контрольные полномочия за реализацией концессионных соглашений)³³⁹. В Китае законодательство предполагает возможность делегирования оказания публичных услуг, даже взимания налогов³⁴⁰. В целом экономическая история не раз подтверждала целесообразность делегирования государственно-властных полномочий от государства частным организациям. И сегодня кажутся верными слова одного из крупнейших немецких государствоведов и теоретиков права Г. Еллинека, отмечавшего, что «в связи с ростом современного государственного порядка, поскольку он был призван освободить государство от вредных последствий абсолютизма, возникло требование определенной формы децентрализации, именно *самоуправления*»³⁴¹.

³³⁷ Dean S.A. Tax Deregulation // New York University Law Review. Vol. 86. 2011. N 2. P. 387 – 436.

³³⁸ См.: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: Научно-практическое пособие. М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2006.

³³⁹ См.: Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М., 2012. С. 11.

³⁴⁰ См.: Кучеров И.И. Налоговое право зарубежных стран: Курс лекций. М., 2003.

³⁴¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 599.

В российской доктрине термин «дерегулирование» близок к понятию диспозитивный метод правового регулирования³⁴², однако, высказывается и точка зрения о том, что дерегулирование выступает инструментом государственного регулирования экономики, который можно отнести к методам прямого воздействия³⁴³. Как отмечает Е.П. Губин, «дерегулирование не есть автоматический процесс, противоположный регулированию и выражающийся только в устранении воздействия государства на рыночные отношения. Деревулирование также представляет собой деятельность, направленную на совершенствование отношений с использованием потенциала рыночной экономики»³⁴⁴. Политика дерегулирования национальной экономики проводилась, например, в США и Великобритании, когда Р. Рейган и М. Тэтчер стремились использовать косвенные методы стимулирования экономического развития, минимизировав участие государства в экономических процессах. Вместе с тем, финансовый кризис 2008 года наглядно продемонстрировал, что рынок не обходится без государственного регулирования, именно сфера банкротства стала тому доказательством, так как многие компании потребовали срочной финансовой помощи со стороны государства. Представляется, что сфера банкротства в настоящее время еще не готова к активному дерегулированию и требует участия государства в реализации политики в сфере несостоятельности.

Сорегулирование понимается как форма участия негосударственных организаций в текущей управленческой деятельности регулирующего органа наряду с государственным органом³⁴⁵, который не отстраняется от осуществления своих функций, а прислушивается к частным лицам и вырабатывает общее с ними решение, то есть **сорегулирование** – это

³⁴² См.: Демин А.В. Диспозитивность и налогообложение: комментарий законодательства и практики налогового администрирования // СПС КонсультантПлюс. 2017.

³⁴³ См.: Правовое регулирование экономических отношений. Несостоятельность (банкротство) / Под ред. Е.П. Губина, С.А. Карелиной. М., 2018. 256 с.

³⁴⁴ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 19.

³⁴⁵ См.: Романовская О.В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2. С. 143 - 154.

совместное регулирование, альянс государственного и внесударственного регулирования³⁴⁶. Сорегулирование проявляется в принятии нормативных актов органом власти совместно с частными субъектами, решение вопросов силами государства и предпринимательства через взаимодействие³⁴⁷, при этом необходим институциональный аспект, который выражается в наличии субъекта сорегулирования, соответствующего установленным требованиям³⁴⁸. В научной литературе сорегулирование воспринимается как самостоятельный институт³⁴⁹, который располагается между государственным регулированием и саморегулированием, хотя данное понимание сорегулирования еще не окончательно устоялось в отечественной литературе, и иногда данный инструмент понимается как элемент саморегулирования³⁵⁰.

Сорегулирование чаще всего встречается в деятельности профессиональных сообществ (таких как нотариат, адвокатура и т.д.).

Так, в статье 1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1)³⁵¹ устанавливается, что «нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, настоящими Основами защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации». Публично-правовая сущность нотариальной деятельности проявляется через делегирование нотариату отдельных государственно-властных полномочий по защите прав и законных интересов

³⁴⁶ Насырова Г.А. Регулирование в целях защиты национального страхового рынка в условиях интеграции // Вестник Финансового университета. 2011. № 5. С. 32.

³⁴⁷ См.: Пономарев М.А. Самоуправление, саморегулирование и сорегулирование некоммерческих организаций в России // Экономические и гуманитарные науки. 2011. № 1. С. 94 - 98.

³⁴⁸ См.: Романовская О.В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. N 2. С. 143 - 154.

³⁴⁹ См.: Мохов А.А. К вопросу о сорегулировании отдельных видов и сфер экономической деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 8. С. 14 - 18.

³⁵⁰ См.: Егорова М.А. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования: pro et contra: Монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 59.

³⁵¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10, Ст. 357,

граждан, через которые нотариус реализует публичный интерес, проявляющийся в создании полноценного гражданско-правового оборота, формировании эффективной правовой системы, становлении демократического правового государства³⁵². В принципе законности наиболее ярко отражаются публично-правовые начала нотариальной деятельности³⁵³.

Адвокатура выполняет делегированную ей государством значимую публично-правовую функцию - обеспечивает конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи³⁵⁴, деятельность адвокатуры не является предпринимательской³⁵⁵. Так, в статье 1 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»³⁵⁶ указывается, что «Адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, физическим и юридическим лицам (далее - доверители) в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию».

Адвокат, с одной стороны, выполняет публично-правовую функцию, выступая как правозащитник, с другой стороны, участвуя в гражданском деле как представитель, выполняет частноправовую функцию, оказывая помощь лицам, участвующим в деле, в удовлетворении их частных интересов в сфере гражданского оборота³⁵⁷.

Таким образом, сорегулирование – это одна из форм самоуправления в экономической сфере, которое осуществляется за счет дробления

³⁵² См.: Цветков А.С. Публично-правовая природа нотариальной деятельности в Российской Федерации // Современное право. 2017. № 11. С. 49 - 53.

³⁵³ См.: Ярков В.В. Нотариат в правовой системе России // Концептуальные материалы по нотариальной реформе в Российской Федерации. СПб., 1997. С. 37 – 41.

³⁵⁴ Судейское усмотрение: сборник статей / Е.В. Авдеева, Г.А. Агафонова, М.Д. Беляев и др.; отв. ред. О.А. Егорова, В.А. Вайпан, Д.А. Фомин; сост. А.А. Суворов, Д.В. Кравченко. М.: Юстицинформ, 2020. 176 с.

³⁵⁵ См.: Морщакова Т.Г. Конституционные основы организации и реформирования системы квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 58 - 72.

³⁵⁶ СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

³⁵⁷ См.: Дергунова В.А. Характеристика деятельности адвоката в спорах родителей о детях // Адвокатская практика. 2017. № 5. С. 31 - 38.

государственно-властных полномочий, их частичного переложения на юридические лица³⁵⁸, осуществляющие значимые публично-правовые функции.

Законодательное определение саморегулирования дается в статье 2 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»³⁵⁹ как самостоятельной и инициативной деятельности предпринимателей или представителей иного профессионального сообщества. Содержанием такой деятельности являются разработка и установление стандартов и правил деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. Подпункт 3 пункта 3 статьи 50 ГК РФ рассматривает саморегулируемые организации в качестве разновидности ассоциаций (союзов). При этом целью создания всякой ассоциации (союза) является представление и защита общих, в том числе профессиональных, интересов членов такой ассоциации (союза), а также достижение общественно полезных целей, что распространяется и на саморегулируемые организации.

Понятие саморегулирование по-разному понимается в научной литературе. Ю.Г. Лескова определяет саморегулирование через институциональные и регулятивные средства, и порождает характеристику саморегулирования как правового воздействия субъектов на свое поведение с целью регламентации и организации собственного поведения, основывается на арсенале как частноправовых, так и публично-правовых средств³⁶⁰. Как указывает Д.А. Петров, саморегулирование осуществляется заинтересованными субъектами всеми доступными правовыми средствами без прямого государственного регулирования в виде самостоятельных и инициативных действий, направленных на достижение организованной правовой цели путем разработки и установления правил осуществления

³⁵⁸ См.: Лескова Ю.Г. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. М., 2013.

³⁵⁹ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

³⁶⁰ Лескова Ю.Г. Саморегулирование как правовой способ организации предпринимательских отношений: проблемы теории и практики. Автореф. дисс. ... докт. наук. М., 2013.

указанной деятельности, контроля за соблюдением этих правил и применения мер воздействия к участникам системы саморегулирования³⁶¹. По мнению И.В. Ершовой, специфика правовой природы саморегулируемых организаций состоит в сочетании частных и публичных правовых начал³⁶².

Квазиделегирование – это «государственное регулирование общественных отношений не через органы власти, а посредством делегирования частным лицам публичных полномочий, позволяющих осуществлять регулирующее воздействие с одновременным предоставлением большей степени самостоятельности, но при условии сохранения государственного контроля за их действиями»³⁶³. **Представляется, что в условиях российской действительности саморегулирование представляет собой ни что иное, как квазиделегирование публично-правовых функций.** Как справедливо отмечается в научной литературе, общественно значимая функция деятельности саморегулируемой организации заключается не в том, что она создает своей деятельностью специальный правовой режим для своих собственных членов, а в том, что она надлежащим образом реализует публичную программу правового регулирования, уже сформированную государством как для нее, так и для ее членов³⁶⁴.

Отметим, что лицо при осуществлении публичных полномочий, полученных на законных основаниях, обладает статусом публичного лица и предстает как субъект публичной власти³⁶⁵, делегирование публичных функций самоорганизующимся социальным системам формирует административные правоотношения субординации, совершенно не

³⁶¹ Петров Д.А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства. Автореф. дисс. ... докт. наук. СПб., 2016. С. 11.

³⁶² См.: Ершова И.В. Общие и специальные нормы в правовом обеспечении саморегулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 3 - 9.

³⁶³ Петров Д.А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2016. С. 102.

³⁶⁴ См.: Егорова М.А. Обязательное саморегулирование как институт частного права // Предпринимательское право. 2014. № 4. С. 10 - 17.

³⁶⁵ См.: Зеленцов А.Б. Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 5 - 20.

свойственные системе частного права³⁶⁶. Кроме того, признавая автономию саморегулируемых организаций, предоставляя им широкие полномочия, законодатель, как уже подчеркивалось, сохраняет достаточные механизмы по контролю (надзору) за деятельностью этих организаций. Кроме того, действия (бездействие) саморегулируемых организаций может быть предметом судебной проверки (абзац 2 пункта 3 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 30.12.2004 № 88 «О некоторых вопросах, связанных с утверждением и отстранением арбитражных управляющих»)³⁶⁷.

Делегированные публично-правовые функции охватывают не отдельные участки или этапы процесса несостоятельности (банкротства), а правовой алгоритм всех процедур банкротства в российском законодательстве, государство посредством механизма делегированного публичного регулирования передает часть своих узкоспециализированных правовых функций отдельным субъектам гражданского оборота³⁶⁸. Как отмечает И.В. Фролов, «основными субъектами правореализации административно-правового регулирования отношений банкротства выступают субъекты делегированного публичного управления, общий объем полномочий которых доминирует в системе субординационных отношений сферы банкротства и определяет правовой режим регулирования процедур наблюдения, финансового оздоровления, внешнего управления и конкурсного производства»³⁶⁹. Так, к субъектам, которые осуществляют делегированные государством публично-правовые функции в сфере несостоятельности (банкротства), наряду с саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих в научной литературе также относят Национальное объединение саморегулируемых организаций арбитражных управляющих,

³⁶⁶ См.: Егорова М.А. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования: pro et contra: монография. М.: Юстицинформ, 2017. 180 с.

³⁶⁷ Вестник ВАС РФ. 2005. № 3.

³⁶⁸ См.: Институт несостоятельности (банкротства) в правовой системе России и зарубежных стран: теория и практика правоприменения: монография / А.Б. Баранова, А.З. Бобылева, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. С.А. Карелина, И.В. Фролов. М.: Юстицинформ, 2020. 360 с.

³⁶⁹ Фролов И.В. Административно-правовой механизм государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2010. С. 10.

государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов», управляющие компании и специализированные депозитарии в части управления компенсационным фондом саморегулируемых организаций арбитражных управляющих³⁷⁰.

Государство, обеспечивая комплексное правовое регулирование отношений в сфере несостоятельности (банкротства), не стремится к «монополизации» процессов, протекающих в этой области экономической жизни общества. Как известно, «администрирование» процедур несостоятельности (банкротства) в широком смысле этого слова предполагает анализ финансового состояния должника, розыск его имущества, взаимодействие с кредиторами, проведение собраний и непрерывное взаимодействие с государственными органами. Понятно, что государство не обладает административными, техническими и финансовыми ресурсами по самостоятельному и единоличному сопровождению этих процедур в отношении абсолютно всех должников. Более того, в условиях рыночной экономики государство и не должно выполнять подобные функции (советский опыт убедительно подтверждает неэффективность государственной «монополии» в сфере банкротства, ведущей к нарушению баланса частных и публичных интересов).

В этой связи публичная власть в развитых правовых порядках так или иначе стремится создать инструменты по делегированию, то есть передаче части государственно-властных полномочий специализированным некоммерческим структурам, хотя и обладающим организационной независимостью, но действующим под контролем (надзором) государства³⁷¹. Так, например,

³⁷⁰ См.: Институт несостоятельности (банкротства) в правовой системе России и зарубежных стран: теория и практика правоприменения: монография / А.Б. Баранова, А.З. Бобылева, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. С.А. Карелина, И.В. Фролов. М.: Юстицинформ, 2020. 360 с.

³⁷¹ Балдин А.К., Ляпин И.Ф. Развитие института делегирования контрольно-надзорных полномочий в современной России // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 64–67; Романовская О.В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2. С. 143–154; Устюжанинова Е.А. Модели делегирования полномочий: опыт Великобритании // Lex russica. 2015. № 9. С. 100–109; Романовская О. Надзор за эффективностью делегирования государственно-властных полномочий // Законность. 2010. № 1. С.

подобные ассоциации существуют в Великобритании и именуются *Recognized Professional Bodies (RPB)*, членами которых должны быть лица, желающие вести профессиональную практическую деятельность в сфере несостоятельности (*insolvency practitioners*)³⁷².

Институт саморегулирования как в целом, так и в сфере арбитражного управления основывается на идее делегирования части государственных функций. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в известном Постановлении от 19.12.2005 № 12-П, федеральный законодатель вправе наделить рядом публичных нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных полномочий автономные публично-правовые субъекты - саморегулируемые организации арбитражных управляющих, призванные выполнять в этой сфере общественных отношений функции саморегулирования в интересах общества, кредиторов и должников³⁷³. Практика подтвердила, что Конституционный Суд Российской Федерации занял верную позицию относительно саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и их роли в экономической жизни общества. Объединение арбитражных управляющих не привело к «советизации» законодательства о несостоятельности (банкротстве), его излишнему огосударствлению. Напротив, саморегулируемые организации доказали свою эффективность: они служат важным посредническим звеном между арбитражными управляющими и государственными органами (прежде всего судами) при рассмотрении конкретных дел, осуществляют контроль за арбитражными управляющими, проводят аккредитацию, при необходимости отстраняют арбитражных управляющих в связи с их исключением из организации, обеспечивают повышение квалификации своих членов,

8–11; Шейнин Л.Б. Инструкция и закон: проблема делегированного нормотворчества в законодательстве США // Юридический мир. 2006. № 7.

³⁷² Westbrook J.L. A Global View of Business Insolvency Systems. Leiden, Boston, 2010. P. 215.

³⁷³ См.: Винницкий А.В. Продолжение дискуссии об административной ответственности арбитражных управляющих в свете подготовки проекта нового КоАП // Административное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 1 - 15.

проверяют действия арбитражных управляющих на соответствие этическим стандартам и т.д. (например, статьи 22 Закона о банкротстве, статьи 6, 9 Закона о саморегулируемых организациях)

Немыслимо, чтобы эти полномочия были сегодня возвращены какому-либо государственному органу, поскольку это привело бы к неоправданному увеличению бюджетных ассигнований и бюрократизации. Поэтому можно с уверенностью сказать, что законодательное закрепление института саморегулируемых организаций скорее служит усилению частноправового, а не публично-правового начала в процессе несостоятельности (банкротства).

Саморегулируемые организации арбитражных управляющих помимо основных функций, направленных на достижение целей, установленных в Законе о банкротстве, и связанных непосредственно с организацией деятельности арбитражных управляющих, обладают рядом специальных функций при осуществлении процедур банкротства, например, выбор кандидатуры арбитражного управляющего для ведения каждой конкретной процедуры банкротства; принятие решения о прекращении членства арбитражного управляющего, об исключении арбитражного управляющего из членов саморегулируемой организации³⁷⁴. Особенность правового статуса данной саморегулируемой организации предопределена законодателем не столько в том, что названные субъекты могли создаваться гражданами РФ, принадлежащими к определенной профессии (арбитражного управляющего), и могли разрабатывать и устанавливать обязательные для выполнения всеми своими членами правила профессиональной деятельности арбитражного управляющего, а также контролировать профессиональную деятельность своих членов, а столько в том, что членство в данных организациях являлось обязательным как одно из условий осуществления арбитражного управления³⁷⁵.

³⁷⁴ Быстрицкая Н.Я. Правовое положение саморегулируемых организаций арбитражных управляющих в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 10.

³⁷⁵ См.: Лескова Ю.Г. Становление и развитие саморегулируемых организаций в современной России: исторический и правовой аспекты // Исторические, философские, политические и юридические науки,

Как подчеркивает М.А. Егорова, «право на саморегулирование *de facto* превращается в обязанность его осуществления»³⁷⁶, что совершенно верно также в отношении саморегулирования в сфере арбитражного управления. Действительно, государство, обеспечивая конституционное право на объединение, может возлагать на соответствующие организации публично-правовые обязанности. Не случайно Конституционный Суд РФ признал, что «как результат определенной модификации контрольной деятельности государства в области финансового оздоровления и банкротства может рассматриваться возложение на саморегулируемые организации арбитражных управляющих такой функции, как контролирование профессиональной деятельности своих членов в части соблюдения требований Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и установленных саморегулируемой организацией правил профессиональной деятельности арбитражного управляющего (абзац третий пункта 2 статьи 22). Публично-правовая природа этой обязанности подтверждается тем, что правила саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих проверки деятельности своих членов разрабатываются не саморегулируемыми организациями самостоятельно, а, согласно пункту 2 статьи 29 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», Правительством Российской Федерации (Постановление от 25.06.2003 № 366 «Об утверждении Правил проведения саморегулируемой организацией арбитражных управляющих проверки деятельности своих членов»)»³⁷⁷.

Саморегулируемые организации арбитражных управляющих, являясь разновидностью ассоциаций (союзов), во многом сохраняют за арбитражными управляющими их профессиональную свободу и

культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 2. Ч. 2. С. 115 - 121.

³⁷⁶ Егорова М.А. Частно-публичные начала приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческой корпорацией // Предпринимательское право. 2013. № 1. С. 25–32.

³⁷⁷ 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).

независимость. Как неоднократно признавал Верховный Суд Российской Федерации, независимость арбитражных управляющих является безусловным требованием к их деятельности³⁷⁸. Отсюда можно сделать вывод, что арбитражный управляющий сохраняет известную независимость в отношениях и с саморегулируемой организацией, не имеющей права произвольно вмешиваться в дела конкретного арбитражного управляющего, препятствовать осуществлению им профессиональной деятельности³⁷⁹. Важно заметить, что саморегулируемые организации сконструированы по германской модели объединений (*Verein*) и их особой разновидности партнерств «свободных профессий» (*Partnerschaftsgesellschaft*), в которых участники таких объединений обладают значительной автономией³⁸⁰.

Бесспорно, статус саморегулируемой организации находится в тесной связи с правовым статусом ее членов, арбитражных управляющих. Для сравнения в германской доктрине существуют две базовые теории к пониманию прав и обязанностей управляющего (*Insolvenzverwalter*) в процессе несостоятельности (банкротства): (1) органическая теория (*Organtheorie*), рассматривающая управляющего в качестве функциональной альтернативы, заменяющий в период банкротства органы юридического лица – должника, и (2) теория учреждения (*Amtstheorie*)³⁸¹, в основе которой лежит взгляд на управляющего как исполнителя публично-правовой функции³⁸². Последний подход получает широкое распространение в германской литературе и судебной практике.

Говоря об отечественном праве, нужно констатировать, что законодатель попеременно использует обе названные теории. Так, например, на стадии наблюдения временный управляющий не заменяет руководителя

³⁷⁸ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 04.02.2020 № 309-ЭС19-11883(3) по делу № А47-6140/2018; Определение Верховного Суда РФ от 20.05.2019 № 309-ЭС19-6687 по делу № А60-10876/2018 и др.

³⁷⁹ Ср.: Витрянский В.В. Новое в правовом регулировании несостоятельности (банкротства) // Хозяйство и право. 2003. № 1. С. 5.

³⁸⁰ См. подр.: Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М., 2015. С. 144.

³⁸¹ Шишмарева Т.П. Институт несостоятельности в России и Германии. М., 2015. С. 97.

³⁸² Smid S. Handbuch: Insolvenzrecht. Berlin, Boston, 2018. S. 138–142.

должника и иные органы управления (ч. 1 ст. 64 Закона о банкротстве), но по целому ряду сделок согласует их совершение (ч. 2), имеет полный доступ к бухгалтерской и иной документации должника (ч. 4) и т.д. Здесь роль временного управляющего хотя и достаточно ограничена, но направлена на реализацию публично-правовых функций и защиту публичных интересов. Напротив, на стадии конкурсного производства полномочия конкурсного управляющего существенно расширяются, в дополнение к его публично-правовым функциям ему фактически передаются функции руководителя должника (ст. 126 Закона о банкротстве)³⁸³.

Взаимоотношения между государством, саморегулируемыми организациями и самими арбитражными управляющими взаимосвязаны и взаимообусловлены: арбитражные управляющие, участвуя в процедурах несостоятельности (банкротства), обладают достаточно широкими полномочиями, самым непосредственным образом касающимися прав и законных интересов кредиторов и должника, тем самым реализуют публично-правовые функции, возложенные на них государством. Однако, наделяя арбитражных управляющих публично-правовыми полномочиями, имеющими государственно-властную природу, государство не может устраниваться от контроля (надзора) за их исполнением. На первом этапе государство осуществляет подобный контроль (надзор) не напрямую, а опосредованно, через саморегулируемые организации. Такая пирамидальная система делегирования государственно-властных полномочий и осуществления контроля (надзора) хотя и кажется громоздкой, но является важным механизмом в процессе построения рыночной экономики, покоящейся на принципах взаимодействия и гармоничного сочетания частного и публичного. Поэтому требуется подчеркнуть, что государство не отказывается от своих полномочий и статуса публичного регулятора. Напротив, «в законодательстве

³⁸³ Ср.: пункт 12 Обзора судебной практики разрешения споров, связанных с установлением в процедурах банкротства требований контролирующих должника и аффилированных с ним лиц (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29.01.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 7.

о банкротстве проявление государственного вмешательства в обозначенные отношения выражается <...> в непосредственном участии государства в выборе процедур несостоятельности (банкротства), в управлении делами должника и определении его судьбы, <...> в участии в конкурсном процессе специальных органов – арбитражного управляющего, уполномоченного органа, регулирующего органа»³⁸⁴.

Проблема делегирования государственно-властных полномочий негосударственным структурам порождает вопрос об ответственности государства за действия арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций, становившийся предметом рассмотрения Европейского Суда по правам человека (далее также – ЕСПЧ). Так, по делу «Котов (Kotov) против Российской Федерации» Большая Палата ЕСПЧ указывала: «Период, относящийся к обстоятельствам дела, конкурсный управляющий пользовался значительной степенью оперативной и институциональной независимости, поскольку государственные власти не имели полномочий давать ему указания и, соответственно, не могли прямо вмешиваться в ликвидационный процесс как таковой. Участие государства в процедуре ликвидации следовало лишь из его роли в установлении законодательной базы для таких процедур, в определении функций и полномочий кредиторского органа и конкурсного управляющего и в надзоре за соблюдением правил. Следовательно, конкурсный управляющий не действовал как представитель государства. Соответственно, его незаконные действия в настоящем деле не могут повлечь прямую ответственность государства-ответчика. Тот факт, что суд мог проверять законность действий конкурсного управляющего, не изменяет этот вывод» (пункт 107)³⁸⁵. Но ЕСПЧ по тексту названного Постановления многократно подчеркивал, что выводы по настоящему делу применимы лишь к ранее действовавшему законодательству (Закону о несостоятельности 1992

³⁸⁴ См.: Карелина С.А. Правовая природа, сущность и особенность правоотношений, возникающих в связи с несостоятельностью (банкротством) // Новое в правовом регулировании бизнеса: Лекции по предпринимательскому праву / Отв. ред. Е.П. Губин, Е.Б. Лаутс. М., 2013. С. 80.

³⁸⁵ Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. № 6.

г.)³⁸⁶. В действительности нынешнее регулирование предполагает более тесное взаимодействие государства и саморегулируемых организаций – последние не «превращаются» в подобие государственных органов, но продолжают выполнять государственно-властные полномочия.

В настоящее время в российском законодательстве, практике и доктрине не выработана общая концепция делегирования отдельных властных полномочий субъектам частного права³⁸⁷, в связи с чем закономерно поставить вопрос о том, делегирует ли государство свои функции только саморегулируемым организациям арбитражных управляющих в процессе несостоятельности (банкротства) или передает их также самим арбитражным управляющим. В научной литературе отмечается, например, что одной из форм делегирования публичных полномочий частному субъекту является передача профучастнику рынка ценных бумаг общественно значимой функции, направленной на защиту инвесторов в виде признания физических лиц квалифицированными инвесторами³⁸⁸. Представляется, что с данной позиции нельзя согласиться, так как, следуя приведенной логике, можно будет признать делегированием публично-правовой функции любое наделение субъекта профессиональной деятельности определенными законодательными полномочиями, в том числе адвокатов, нотариусов, врачей. Представляется, что **арбитражные управляющие сами по себе не являются теми субъектами, которым государство делегирует осуществление публично-правовых функций**. Сущность саморегулирования заключается в том, что государство делегирует отдельные функции по государственному регулированию предпринимательской и профессиональной деятельности саморегулируемым организациям³⁸⁹, но не ее участникам – конкретным

³⁸⁶ Булгаков Д.А. Можно ли считать конкурсного управляющего представителем государства: позиция ЕСПЧ // Закон. 2012. № 2. С. 62–71.

³⁸⁷ Романовская О.В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права (на примере управляющих компаний) // Lex russica. 2017. № 2. С. 41.

³⁸⁸ См.: Львова С.В. Признание физического лица квалифицированным инвестором как особая правовая форма делегирования публичных полномочий частному субъекту // Право и экономика. 2020. N 1. С. 43 - 47.

³⁸⁹ См.: Предпринимательское право: Правовое сопровождение бизнеса: учебник для магистров / Р.Н. Аганина, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др.; отв. ред. И.В. Ершова. М.: Проспект, 2017. 848 с.

субъектам такой деятельности. Субъекты профессиональной деятельности не берут на себя функции регулирования, а лишь реализуют свои задачи в рамках установленных законом полномочий.

Нельзя не обратить внимание и на то обстоятельство, что в процессе несостоятельности (банкротства) государство делегирует свои полномочия не только саморегулируемым организациям, но и иным некоммерческим организациям. Такой выбор не является случайным: сама конструкция некоммерческой организации в наибольшей степени приспособлена для реализации государственно-властных полномочий. Как известно, сущностным признаком некоммерческой организации является цель ее деятельности, которая должна сводиться к достижению общественных благ (ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»)³⁹⁰. С одной стороны, преследуя общественно полезные цели, и с другой стороны, будучи подконтрольными государству, раскрывая перед ним информацию о своей деятельности, учредителях и источниках финансирования, некоммерческие организации сами по себе служат правовым средством реализации государственной политики в той или иной сфере.

Наряду с саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих государство делегирует полномочия государственным юридическим лицам. Прежде всего речь идет о государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» и публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства». Правовой статус названных юридических лиц обладает известной спецификой. С одной стороны, существование соответствующих организационно-правовых форм прямо предусмотрено ГК РФ. С другой стороны, им посвящены самостоятельные федеральные законы³⁹¹.

³⁹⁰ См. подр.: Корпоративное право: Учебник / Отв. ред. И.С. Шиткина. М., 2019. С. 157.

³⁹¹ Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4767; Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 52 (часть I). Ст. 5029.

В России созданию таких «гибридных» юридических лиц, как Агентство по страхованию вкладов и Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства, предшествовали системные кризисы, массовые банкротства кредитных организаций и застройщиков, нарушение прав граждан-вкладчиков и участников долевого строительства. Однако с формальной точки зрения подобные юридические лица вызывают серьезные возражения теоретического характера: государство неоправданно множит перечень юридических лиц, обладающих специальной правосубъектностью, при этом маскируя под наименованием некоммерческих организаций органы государственной власти и, по всей видимости, руководствуясь соображениями бюджетного характера, что создает предпосылки для потенциальных злоупотреблений со стороны самого государства³⁹². В результате нарушается целостность законодательства о юридических лицах, а сама политика государства в области несостоятельности (банкротства) приобретает несбалансированный характер, она формируется бессистемно.

Некоммерческие организации, учрежденные государством для участия в процессе несостоятельности (банкротства), имеют принципиальные отличия от саморегулируемых организаций арбитражных управляющих: если первые по набору своих полномочий сконструированы по модели государственных органов, то вторые – выполняют государственно-властные в дополнении к своему основному функционалу под контролем (надзором) со стороны публичной власти.

Таким образом, Государство вправе делегировать часть своих публично-правовых функций определенным субъектам частного права (саморегулируемым организациям, иным некоммерческим организациям и т.д.) в установленном законом порядке, что ведет к частичному дерегулированию, то есть уменьшению регуляторного и

³⁹² Авилов Г.Е., Суханов Е.А. Юридические лица в современном российском гражданском праве // Авилов Г.Е. Избранное. М., 2015. С. 14.

административного воздействия со стороны государства на участников процесса несостоятельности (банкротства), при сохранении за государством обязанности по контролю за осуществлением публично-правовых функций такими субъектами. Основным субъектом, которому государство делегирует публично-правовые функции в сфере несостоятельности (банкротства), является саморегулируемая организация арбитражных управляющих, но не сами арбитражные управляющие, при этом правовыми формами делегирования государством своих полномочий в рамках отношений несостоятельности (банкротства) наряду с саморегулированием выступает сорегулирование, представляющее собой одну из форм самоуправления в экономической сфере как совместную реализацию государственными органами и негосударственными организациями публично-правовых функций в рамках обсуждения принятия нормативных актов, правоприменения и правореализации в сфере несостоятельности (банкротства).

Глава 3. Особенности участия государства в правоотношениях несостоятельности (банкротства)

§ 1. Участие государства в горизонтальных (частноправовых) отношениях в процессе несостоятельности (банкротстве)

Во втором параграфе настоящей главы диссертационного исследования будут рассмотрены правовые формы, через которые проявляют себя регулятивная, контрольно-надзорная, правоохранительная и социальная функции государства. В настоящем параграфе будет рассмотрена такая функция государства как *хозяйственно-экономическая*. Напомним, что участие государства в процессе несостоятельности (банкротства) обусловлено тем обстоятельством, что публично-правовое образование является учредителем (участником) кредитора или должника, то есть выделим две основные правовые формы участия государства в горизонтальных (частноправовых) отношениях несостоятельности (банкротства), **те, в которых государство участвует на стороне должника, и те, в которых государство участвует на стороне кредитора.**

В сфере несостоятельности (банкротства) государство чаще всего участвует не как единое целое, а через свои органы и государственные юридические лица. При этом эти органы и юридические лица обладают собственными интересами, которые не могут быть признаны «более ценными», чем интересы «негосударственного» предпринимательства.

Сама дискуссия о признании государства «привилегированным» участником имущественного оборота и, как следствие, «привилегированным» кредитором или должником в процессе несостоятельности (банкротства) не типична для стран с рыночной экономикой. В нашей стране, длительное время основывавшейся на социалистической модели хозяйствования, напротив, существовали политико-правовые и идеологические основания для аномального «возвышения» статуса государства. В результате происходило

смешение понятий «государство» и «государственный орган»; «государственный орган» и «юридическое лицо» и т.д.

В советской юридической науке подобные взгляды подвергались всесторонней критике. Как верно отмечала Р.О. Халфина, «соображения о том, что «интересы предприятия не менее «государственны», чем интересы хозорганов», что отказ от признания предприятия государственным органом является предпосылкой для правовой дискриминации его, а термин «властные полномочия» наводит на мысль о таких органах, как милиция, вряд ли можно признать весомыми»³⁹³.

Государство участвует в рыночных отношениях на равных началах с иными субъектами экономической деятельности. Так, в пункте 1 статьи 124 ГК РФ указывается, что государство в качестве самостоятельного субъекта права полномочно непосредственно участвовать в гражданских правоотношениях на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. Вместе с тем, в законодательстве учтены особенности таких субъектов, наделенных функциями публичной власти, в сфере несостоятельности. В частности, не предусмотрена возможность признания несостоятельными публичных образований, являющихся субъектами гражданско-правовых отношений³⁹⁴.

Возможность вовлечения государства в процесс несостоятельности (банкротства) – причем не в статусе внешнего регулятора (правопорядка), а в статусе стороны правоотношения и прежде всего должника – требует разрешения более общего вопроса об имущественной ответственности государства в гражданском обороте.

Вопросы ответственности как правового средства, которое используется в отношениях несостоятельности (банкротства) имеют важное значение для понимания особого статуса государства как

³⁹³ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 173–174.

³⁹⁴ См.: Шишмарева Т.П. Институт несостоятельности в России и Германии. М.: Статут, 2015. 332 с.

участника отношений несостоятельности (банкротства). Сама по себе юридическая ответственность является мерой регуляторного воздействия со стороны государства на субъектов соответствующих отношений. Так, в научной литературе имеется точка зрения, согласно которой юридическая ответственность рассматривается через категорию охранительного правоотношения, в котором одной из сторон выступает государство в лице определенных государственных органов и уполномоченных на то должностных лиц, а с другой стороны выступает субъект (правонарушитель)³⁹⁵, через юридическую ответственность происходит возложение на правонарушителя обязанности претерпевать лишения государственного принуждения, предусмотренные конкретной нормой закона, в зависимости от совершенного правонарушения³⁹⁶. Юридическая ответственность представляет собой отчет в своих действиях, как необходимость предстать перед обществом в лице соответствующих государственных органов, а также отчитаться за деяние, которое было совершено³⁹⁷.

Юридическая ответственность выступает в качестве обязательного элемента механизма правового регулирования общественных отношений. именно существование юридической ответственности принудительно стимулирует правообязанных, правоуполномоченных лиц к поведению, предписанному законом³⁹⁸. Применительно к нормам о несостоятельности (банкротстве) это проявляется в том, что, взяв на себя обязательства, должник рассчитывает на удовлетворение такого требования согласно сроку и размеру, установленным договором, заключенным с контрагентом³⁹⁹.

³⁹⁵ Теория государства и права: Учебник для бакалавров / Под ред. В.К. Бабаева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. С. 107.

³⁹⁶ Гойман-Червонок В.И. Очерк теории государства и права. М.: Роспедагентство, 1996. С. 298.

³⁹⁷ См.: Тархов В.А. Гражданское право. Общая часть: Курс лекций. Чебоксары: Чув. кн. изд-во, 1997. С. 272 - 274.

³⁹⁸ Захарова Н.А., Коржов В.Ю., Кайль А.Н. Комментарий к Закону РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации". Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019. 544 с.

³⁹⁹ Середа И.М., Середа А.Г. Механизм правового регулирования отношений, возникающих в связи с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве: монография. Москва: Статут, 2020. 112 с.

Отечественный законодатель не предусматривает внутринациональных иммунитетов, то есть не исключает принципиальную возможность привлечения государства к имущественной ответственности национальными судами государства в качестве должника. Рассмотрение судебного дела национальным судом не создает угрозы суверенитету государства, государство, подчиняя себя закону и суду, предоставляет важные правовые гарантии населению, тем самым приобретает легитимность. Обратное означало бы откат к феодально-абсолютистским представлениям о полном освобождении публичной власти от ответственности. Итак, при рассмотрении споров национальными судами государство не вправе ссылаться на иммунитет как основание освобождения от имущественной ответственности. Для дел о банкротстве это означает, что представители должника – государственного юридического лица или другого лица, действующего в интересах государства, – не вправе требовать от суда прекращения производства по делу о банкротстве или требовать иных процессуальных «привилегий», не предусмотренных законом.

С общим вопросом о правомерности привлечения государства к имущественной ответственности, разрешаемым в настоящем исследовании положительно, связаны и частные вопросы о *порядке* привлечения государства к такой ответственности. Было бы логично предположить, что государство несет ответственность по обязательствам всех государственных органов, участвующих в обороте от имени Российской Федерации (в силу прямого указания статьи 125 ГК РФ). Но, как признавал К.М. Варшавский, «причинившим вред не всегда считается тот, кто является физическим причинителем. Очень часто ответственность падает на лиц, стоящих за спиной непосредственно причинившего, – его нанимателей, доверителей и т.п., – ибо действия его бывают прямо продиктованы или косвенно обусловлены поведением этих лиц»⁴⁰⁰. Пользуясь словами К.М. Варшавского,

⁴⁰⁰ Варшавский К.М. Обязательства, возникающие вследствие причинения другому вреда. М., 1929. С. 65.

«за спиной» государственных органов стоит само государство, для которых орган публичной власти есть «продолжение» самого государства, средство участия в обороте.

Между тем **не во всех случаях государство отвечает за действия государственных органов.** Критерием, позволяющим определить непосредственного должника в конкретном правоотношении, является **компетенция.** Иначе говоря, нужно учитывать, основаны ли действия органа публичной власти по распоряжению бюджетными средствами или иными имуществом, находящимся в собственности публично-правового образования, на имеющихся у него полномочиях, входят ли они в его компетенцию. Если это так, то данные действия следует рассматривать в качестве действий публично-правового образования в целом (которое и несет имущественную ответственность за их результаты). При отрицательном ответе на этот вопрос следует считать, что соответствующий орган публичной власти участвует в гражданских правоотношениях от собственного имени, как самостоятельное юридическое лицо⁴⁰¹. И только при неполучении удовлетворения требований кредиторов за счет собственных средств (например, казенного учреждения), публично-правовое образование может быть привлечено к субсидиарной ответственности в соответствии со ст. 70 Бюджетного кодекса РФ⁴⁰². В.А. Дозорцев видел такой механизм средством восполнения усеченной правоспособности данного юридического лица⁴⁰³.

Таким образом, в делах о привлечении государства к имущественной ответственности необходимо установить, что те или иные решения государственного органа приняты в рамках его компетенции.

Еще одно ограничение имущественной ответственности государства дается в статье 126 ГК РФ, согласно которой публично-правовые образования

⁴⁰¹ Гражданское право: Учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. В 4-х т. М., 2019. Т. 1. С. 327 (автор главы – Е.А. Суханов).

⁴⁰² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴⁰³ Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы, теория, практика: Сб. памяти С.А. Хохлова / Отв. ред. А.Л. Маковский. М., 1998. С. 244.

и юридические лица, созданные ими, не несут ответственности по обязательствам друг друга. Данная норма, призванная минимизировать имущественную ответственность государства, юридически «обособила» личность публично-правовых образований и юридических лиц, учрежденных ими. Но, как известно, юридическая автономия и формальная самостоятельность субъектов не препятствуют осуществлению экономического контроля одним лицом над другим. Для процесса несостоятельности (банкротства) наличие такого контроля порождает известное юридическое последствие – **привлечение к субсидиарной ответственности.**

Согласимся с позицией И.С. Шиткиной, которая утверждает, что «государство наряду с иными прямо перечисленными в законе субъектами может быть признано контролирующим лицом и при наличии предусмотренных законом оснований привлечено к ответственности по обязательствам должника. Например, если государство имеет преобладающее участие в уставном капитале хозяйственного общества, определяет решения этого общества, скажем, дало ему обязательные указания, причинившие убытки, государство как контролирующее лицо может быть привлечено к имущественной ответственности при банкротстве подконтрольной ему организации»⁴⁰⁴. Участвуя в гражданских правоотношениях, как учредитель либо участник юридического лица, государство не освобождается от частноправовой обязанности исполнять свои права с той степенью заботливости и осмотрительности, которая от него требуется по характеру каждого конкретного обязательства⁴⁰⁵. В преломлении к отношениям в сфере несостоятельности (банкротства) это означает, что государство обязуется

⁴⁰⁴ Шиткина И. Ответственность контролирующих должника лиц при несостоятельности (банкротстве) // Хозяйство и право. 2017. № 8. С. 3–24 (СПС «Консультант Плюс»). См. также: Шиткина И.С. Ответственность контролирующих должника лиц при несостоятельности (банкротстве) (лекция в рамках учебного курса «Предпринимательское право») // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2017. № 4. С. 21–40.

⁴⁰⁵ Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 10.04.2013 № 06АП-1432/2013 по делу № А73-10576/2012 (оставлено в силе Постановлением ФАС Дальневосточного округа от 28.06.2013 № Ф03-2795/2013 по делу № А73-10576/2012).

действовать добросовестно и предпринимать меры по обеспечению платежеспособности организаций, учредителем или участником которых оно является. Даже если государство, давая поручение своим юридическим лицам, преследует цель реализации государственных задач, деятельность таких лиц не должна нарушать права кредиторов, с которыми первые взаимодействуют в гражданском обороте⁴⁰⁶.

В отдельных спорах судебная практика квалифицирует те или иные действия публично-правовых образований как несоответствующие требованиям статьи 30 Закона о банкротстве. Так, по одному из дел, судами установлено, что изъятие публично-правовым образованием (администрацией г. Магнитогорска) имущества должника (унитарного предприятия «Дорожное ремонтно-строительное управление») привело к резкому снижению показателей платежеспособности предприятия, обусловило прекращение его хозяйственной деятельности и дальнейшее банкротство. Подобные действия признаны недобросовестными и нарушающими статью 30 Закона о банкротстве⁴⁰⁷.

Действующее законодательство о несостоятельности (банкротстве) не содержит прямых запретов для привлечения государства к ответственности, в том числе как контролирующего лица (по правилам главы III.2 Закона о банкротстве). И это вполне соответствует позиции российского государства, официально декларируемой с начала 1990-х гг.: после отказа от социалистической модели хозяйствования, публичная власть не только обязалась создать условия для развития рыночной экономики в нашей стране, но и сама действует в гражданском обороте на рыночных условиях.

Однако до сих пор в отечественном праве сохраняются аномалии советского периода.

⁴⁰⁶ См.: Маркварт Э., Курбанов Б. Не такие, как все: применение законодательства о банкротстве к публично-правовым образованиям и публичным юридическим лицам (на примере Германии и России) // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. N 6. С. 61 - 78.

⁴⁰⁷ Постановление ФАС Уральского округа от 24.01.2011 № Ф09-11407/10-С4 по делу № А76-7206/2010-42-220.

Так, например, казенное учреждение отвечает по своим обязательствам только находящимися в их распоряжении денежными средствами; не может быть обращено взыскание на иное имущество, как закрепленное за учреждением на праве оперативного управления, так и приобретенное за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности (пункт 3 Постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации») ⁴⁰⁸.

Не вызывает сомнений, что таким образом государство стремится «сложить» с себя часть имущественной ответственности по долгам государственных юридических лиц. Но, как верно отмечает Н.В. Козлова, «такая позиция противоречит нормам действующего ГК РФ, согласно которым кредитор не вправе требовать удовлетворения от лица, несущего субсидиарную ответственность, если его требование может быть удовлетворено путем взыскания средств с основного должника» ⁴⁰⁹.

С точки зрения классической науки корпоративного права не меньшее количество теоретических и практических вопросов вызывают и так называемые унитарные предприятия, признаваемые в качестве самостоятельных субъектов предпринимательской деятельности. Между тем, как обоснованно указывает Е.А. Суханов, «предприятие как юридическое лицо-несобственник является порождением планово-организационного хозяйства <...>. При такой организации экономики предприятие как производитель не может стать не только собственником, но и полноценным участником имущественного оборота; более того, оно по сути и не нуждается в этом» ⁴¹⁰.

⁴⁰⁸ Вестник ВАС РФ. 2006. № 8. Данное положение закрепило подход судов, сформированный еще в 1990-е гг. в Информационном письме Президиума ВАС РФ от 14.07.1999 № 45 «Об обращении взыскания на имущество учреждения» (Вестник ВАС РФ. 1999. № 11).

⁴⁰⁹ Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица. М., 2005. С. 155.

⁴¹⁰ Суханов Е.А. Государственные юридические лица в современном российском праве. С. 214.

Действительно, в отечественном правопорядке создание и теоретическое обоснование так называемых государственных юридических лиц – несобственников, к числу которых относятся упомянутые унитарные предприятия и учреждения, произошло в тот исторический период времени, когда отечественная экономика при ее тотальном огосударствлении строилась на отрицании частнособственнических начал⁴¹¹.

Позднее, в эпоху перестройки, данный изъян социалистической модели хозяйствования предлагалось «искоренить» путем проведения эксперимента: расширения автономии предприятий, обеспечения их самокупаемости, полном переводе на хозрасчет. По этому поводу один из крупнейших представителей науки советского хозяйственного права Л.М. Шор заявлял: «Эксперимент создает также условия, в которых повышается ответственность самих производственных объединений и предприятий за разумное и экономное хозяйствование, достижение высоких конечных результатов в интересах всего общества и строгое соблюдение договорной дисциплины, надежность хозяйственных связей»⁴¹². В русле данных представлений сформулированы положения частей 2 и 3 статьи 7 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»⁴¹³, существенным образом ограничивающие ответственность государства по долгам государственных юридических лиц.

Как следует из разъяснений, данных в пункте 2 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018), утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018, для привлечения публично-правового образования к субсидиарной ответственности необходимо выяснить несколько обстоятельств: во-первых, на каком праве основано унитарное предприятие (в частности, на праве оперативного управления) и,

⁴¹¹ Венедиктов А.В. Правовая природа государственных предприятий // Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву (серия «Классика российской цивилистики»). В 2-х т. М., 2004. Т. 1. С. 217–393.

⁴¹² Шор Л.М. Хозяйственные связи в условиях экономического эксперимента. М., 1986. С. 5.

⁴¹³ СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

во-вторых, является ли оно казенным. Если хотя бы одно из приведенных условий не выполняется, то основанием наступления субсидиарной ответственности публично-правового образования будет несостоятельность (банкротство) унитарного предприятия, вызванная действиями собственника⁴¹⁴. Законодатель, а вслед за ним и судебная практика, конструируют весьма специфическое правило: субсидиарная ответственность государства наступает не в момент неисполнения обязательства основным должником – неказенным предприятием, а в момент, когда просрочивший должник находится в состоянии несостоятельности (банкротства). Вместе с тем, как учит общая теория обязательственного права, «в силу идеального характера обязательства они по большей части возникают из действий человека»⁴¹⁵. Но, как было показано в рассмотренном разъяснении высшей судебной инстанции, субсидиарная ответственность государства ставится в зависимость не от действий должника, а от его *юридического состояния*, что не вполне последовательно.

Между тем невозможно наделить хозяйствующих субъектов экономической свободой и возложить на них ответственность по собственным обязательствам, не предоставив им разумного объема имущества, достаточного для покрытия долгов. **Действующее правовое регулирование отношений с участием унитарных предприятий сохраняет признаки советской системы управления народным хозяйством и не способствует упрочению основ рыночной экономики.** Институт несостоятельности (банкротства) является порождением рыночной экономики и призван устранять или, по крайней мере, смягчать его основные противоречия. По этой причине именно в рамках данного института столь отчетливо проявляются просчеты прежнего законодательства, не считавшегося и не признававшего предпринимателей в качестве свободных и неотъемлемых участников рынка.

⁴¹⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 1.

⁴¹⁵ Сарбаш С.В. Элементарная догматика обязательств. М., 2016. С. 12.

Одной из важнейших задач института несостоятельности (банкротства) является удовлетворение требований кредиторов за счет имущества должника: в условиях признания должника «несобственником» и ограничения ответственности его учредителя возникает неустранимый дисбаланс прав и законных интересов участников правоотношений несостоятельности (банкротства).

Особенности привлечения публично-правовых образований к субсидиарной ответственности отмечались в Постановлениях Пленумов Высшего Арбитражного Суда, Верховного Суда Российской Федерации⁴¹⁶. С указанием на то, что несостоятельность (банкротство) юридического лица должна быть вызвана указаниями или иными действиями публично-правовых образований. Причем, если случаи привлечения государства к субсидиарной ответственности по обязательствам унитарных предприятий и учреждений пусть сравнительно малочисленны, но все же встречаются в судебной практике⁴¹⁷, то в делах о банкротстве акционерных обществ таких примеров почти нет. По верному суждению А.Е. Молотникова, государство отвечает по долгам акционерного общества тогда, когда ему не принадлежат акции общества, но оно обладает специальным правом по его управлению. Абзац 1

⁴¹⁶ Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 N 21 (ред. от 28.05.2019)

«О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. № 8. 2006. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ N 8 от 01.07.1996 (ред. от 25.12.2018) «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 9. 1996. № 5. 1997.

⁴¹⁷ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 28.11.2016 № 301-ЭС16-15361 по делу № А17-6642/2011; Определение Верховного Суда РФ от 01.11.2016 № 301-ЭС15-7757(2) по делу № А38-877/2011. Вместе с тем нередко занимают формальную позицию и отказывают в удовлетворении требований о привлечении публично-правового образования к субсидиарной ответственности, ссылаясь на недоказанность причинно-следственной связи между действиями собственника – публично-правового образования и возникновения неплатежеспособности у должника – унитарного предприятия (Определение Верховного Суда РФ от 13.02.2020 № 309-ЭС19-27097(1,2) по делу № А76-7838/2015; Определение Верховного Суда РФ от 23.09.2019 № 310-ЭС19-15293 по делу № А48-3923/2009; Определение Верховного Суда РФ от 17.06.2019 № 309-ЭС19-8249 по делу № А07-8843/2018; Определение Верховного Суда РФ от 12.02.2015 № 302-ЭС14-8333 по делу № А78-5604/2010; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.03.2020 № Ф05-11115/2014 по делу № А41-37324/2011; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.02.2020 № Ф05-10406/2015 по делу № А40-150393/2014; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 01.06.2015 № Ф03-2121/2015 по делу № А73-1434/2013; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29.05.2018 № Ф02-2143/2018 по делу № А74-11252/2016; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 16.08.2016 № Ф04-3109/2016 по делу № А03-19077/2014).

пункта 3 статьи 3 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»⁴¹⁸ предусматривает, что положения этой статьи распространяются не только на акционеров, но и на других лиц, которые имеют право давать обязательные для общества указания либо иным образом имеют возможность определять его действия. В данном случае в качестве такой возможности определять действия общества как раз и будет выступать право вето, которым обладают представители государства, назначенные в совет директоров общества»⁴¹⁹. Таким образом, **публично-правовое образование всецело отвечает требованиям контролирующего лица, при необходимости подлежащего привлечению к субсидиарной ответственности по долгам акционерного общества.**

Представляется, что действия законодателя по ограничению имущественной ответственности государства обусловлены соображениями бюджетной экономии, тогда как Конституционный Суд РФ вполне однозначно высказывал позицию, что «положение пункта 2 статьи 124 ГК РФ само по себе не определяет недостаточность бюджетного финансирования соответствующих расходов государства как такую его особенность, которая позволяет освобождать его от исполнения своих обязательств»⁴²⁰.

Сложно переоценить роль судов в рамках разрешения дел о привлечении к ответственности в рамках отношений несостоятельности (банкротства). Суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции РФ (статья 120) и закону. Конституция РФ закрепляет равенство всех перед судом (часть 1 статьи 19), не делая при этом исключения для государства или его органов. Судебная власть, независимая и беспристрастная по своей природе, играет решающую роль в государственной защите прав и свобод человека и гражданина⁴²¹.

⁴¹⁸ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

⁴¹⁹ Молотников А.Е. Ответственность в акционерных обществах. М., 2006 (СПС «Консультант Плюс»).

⁴²⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2005 № 297-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная телекоммуникационная компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации».

⁴²¹ Сайфуллина И.П. Право на судебную защиту // СПС КонсультантПлюс. 2022.

Между тем, рассматривая споры о несостоятельности (банкротстве) акционерных обществ, акционером (контролирующим лицом) которых является государство, суды фактически отказываются применять имеющиеся у них правовые средства и привлекать публично-правовое образование к субсидиарной ответственности⁴²². Оценивая сложившееся правоприменение, И.С. Шиткина приходит к обоснованному выводу, что судебная практика «свидетельствует не только о сложности доказывания причинно-следственной связи между действиями (бездействием) акционера – Российской Федерации в лице Росимущества и наступившим банкротством акционерного общества, но скорее о нерешительной позиции судов относительно привлечения к имущественной ответственности государства. Возможность привлечения государства и других публично-правовых образований к имущественной ответственности при банкротстве в текущий момент практически не реализуется судами»⁴²³.

Одно из исключительных дел, в рамках которого акционер – публично-правовое образование привлечено к субсидиарной ответственности по обязательствам несостоятельного должника-акционерного общества, рассмотрено уральскими судами – в последующем судебные акты были предметом проверки Верховного Суда Российской Федерации, но оставлены без изменения. Как следовало из материалов дела, акционерное общество «Уралкварцсамоцветы» создано Российской Федерацией путем акционирования его правопродшественника, одноименного унитарного предприятия. Однако с момента регистрации учредителем юридического лица в лице Росимущества не предпринимались меры по поиску и назначению непосредственного руководителя предприятия, по поддержанию

⁴²² См. один из наиболее типичных судебных актов, которым отказано в привлечении акционера – публично-правового образования к ответственности в связи недоказанностью причинно-следственной связи между действиями государства и несостоятельностью (банкротством) должника: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.08.2019 № Ф05-10399/2019 по делу № А40-39564/2018.

⁴²³ См.: Шиткина И.С. Имущественная ответственность государства в корпоративных правоотношениях // Закон. 2017. № 5. С. 171–182.

хозяйственной деятельности и т.д. Суды установили, что в результате бездействия учредителя производственная база должника, расположенная на территории промышленной площадки в п. Малышево Свердловской области, была оставлена без охраны, управления и надлежащего обслуживания, что послужило причиной полного разрушения части зданий и значительного износа оставшихся строений⁴²⁴. Установив наличие контроля со стороны публично-правового образования над должником и противоправное бездействие государства, а также определив размер ущерба, суды приняли законное решение о привлечении Российской Федерации в лице Росимущества к субсидиарной ответственности.

Казалось бы, судами четко определен предмет доказывания по рассматриваемой категории дел, что позволило бы применять данную логику и в иных спорах. Но при более внимательном анализе можно выявить некоторые существенные особенности этого спора: в реестре требований кредиторов общества «Уралкварцсамоцветы» были лишь два кредитора, причем оба представляющие публично-правовые образования (администрация г. Екатеринбурга и налоговый орган). Также размер субсидиарной ответственности был сравнительно не велик (около 5,5 млн руб.). Таким образом, привлечение Российской Федерации к субсидиарной ответственности не только не привело к обременительным последствиям, но фактически ограничилось перекадыванием бюджетных средств из одного публично-правового «кармана» в другой. Подобный «прогосударственный» подход судов, прямо не закрепленный ни в одном разъяснении Верховного Суда Российской Федерации, но не оставляющий сомнений в единообразии и системности, показывает, что **суды таким образом стремятся защитить публичные интересы, подразумевая под ними сохранение бюджетных средств, несмотря на то, что отечественное законодательство не**

⁴²⁴ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28.08.2018 № Ф09-4937/18 по делу № А60-27863/2014.

предоставляет каких-либо льгот или привилегий должнику, аффилированному с государством, судебная практика знает большое количество примеров, когда реализация прав кредиторов должника – государственного юридического лица более затруднительная.

Нельзя признать приемлемым игнорирование нижестоящими судами прямых предписаний Закона о банкротстве на том лишь основании, что применение такой нормы «не отвечает интересам» уполномоченного органа. Произвольное, выборочное «отсечение» судами тех или иных норм, «не удобных» для уполномоченного органа по конкретному делу, не является законным. **Уполномоченный орган, действуя от лица публично-правового образования, не становится исключительным (монопольным) выразителем публичного интереса.** Как уже обосновывалось, публичный интерес не тождественен государственному интересу, в том числе связанному со взысканием обязательных платежей в пользу бюджета.

Как было отмечено выше, **Закон о банкротстве не регулирует отношения, связанные с банкротством государства как такового** (так называемый дефолт) – эти отношения регулируются отраслью финансового права⁴²⁵. В то же время государственные юридические лица являются «обычными» субъектами правоотношений несостоятельности (банкротства) и не могут пользоваться какими-либо «привилегиями» и «льготами», за исключением тех, которые прямо установлены в законодательстве. Предоставление тех или иных «привилегий», материально-правовых и процессуальных гарантий, является исключительной прерогативой законодателя. В связи с этим, Т.П. Шишмарева утверждает, что «особенностью несостоятельности (банкротства) застройщика является установление привилегированного положения граждан – участников строительства многоквартирного дома среди иных конкурсных кредиторов и

⁴²⁵ См.: Звонова Е.А. Современные проблемы государственных долгов и суверенных дефолтов в странах Евросоюза // Вестник Финансового университета. 2016. № 4. С. 105 - 118. Демидов И.А. Государство как субъект международного частного права. дис.... канд. юрид. наук. 2005. 172 с.

уполномоченных органов»⁴²⁶. В данном случае «привилегированный» статус гражданина – участника строительства многоквартирного дома установлен законодателем в виде предоставления дополнительных гарантий (так, для этой категории дел Законом о банкротстве установлена четырехзвенная система очередей требований кредиторов вместо общей трехзвенной и т.д.). **Апеллирование к публичным интересам не позволяет априори признать юридическое лицо, связанное с государством - «привилегированным должником».**

Обращение к зарубежному опыту показывает, что развитые правовые порядки допускают существование «особых» правил для государства и ряда юридических лиц публичного права. Так, германский *InsO* содержит множество изъятий и запретов, устанавливающих фактическую неконкурсоспособность федерации, субъекта федерации, церкви и т.д.⁴²⁷ Такой законодательный подход базируется на различии статусов юридических лиц частного и публичного права. В свою очередь российское законодательство *pro forma* такого деления не знает.

Отметим, что в российской научной литературе предлагается создание правовых механизмов, защищающих государство от необоснованных взысканий и перекладывающих имущественную ответственность на виновных лиц⁴²⁸, однако данная позиция разделяется не всеми авторами⁴²⁹.

Таким образом, государство как должник в процессе банкротства выступает на равных началах с иными участниками гражданского оборота, не имея особых привилегий, за исключением тех, которые установлены законодательством в силу необходимости защиты

⁴²⁶ Шишмарева Т.П. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и практика его применения: учебное пособие для экзамена по Единой программе подготовки арбитражных управляющих. М., 2015 (СПС «Консультант Плюс»).

⁴²⁷ Шишмарева Т.П. Институт несостоятельности в России и Германии. С. 68–69.

⁴²⁸ См.: Бабаков В.А. Непосредственное возмещение вреда должностными лицами в контексте механизма осуществления гражданско-правовой защиты государством // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2. С. 77 - 83.

⁴²⁹ См.: Кабанова И.Е. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: вопросы теории и практики: монография / отв. ред. М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2018. 398 с.

публичного интереса (в частности, установления особенностей процедуры банкротства для особых категорий должников, в том числе связанных с государством). Как и другие контролирующие лица должника государство может быть привлечено к субсидиарной ответственности по его обязательствам, в случае если оно повлияло на принятие соответствующего решения, которое впоследствии привело должника к банкротству, что особенно актуально для государственных унитарных предприятий.

В условиях рыночной экономики государство, как и любой иной участник хозяйственной жизни, может выступать в качестве как должника, так и кредитора. Предмет настоящего исследования составляют лишь те случаи, когда публично-правовое образование является кредитором, требования которого не могут быть удовлетворены должником ввиду его неплатежеспособности. В каждом конкретном случае такие отношения оформляются по-разному: в одних случаях публично-правовое образование в лице публичных органов оказывается непосредственной стороной правоотношения, а в других – его интересы опосредованы участием государственных юридических лиц⁴³⁰.

Действующее законодательное регулирование практически не содержит каких-либо изъятий или отступлений для государственных юридических лиц, вступающих в дело о банкротстве в качестве кредитора. В этом смысле они участвуют «наравне» с другими кредиторами. Напротив, защита интересов публично-правового образования как целого, а не

⁴³⁰ Термин «государственные юридические лица» изначально возник в советской науке гражданского права, в условиях плановой экономики (см., например: Венедиктов А.В. О государственных юридических лицах в СССР // Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву (серия «Классика российской цивилистики»). В 2-х т. М., 2004. Т. 2. С. 517–550). Государственные юридические лица представляли собой способ участия советского государства в гражданском обороте, а также инструмент управления социалистической собственностью. Однако возрождение рыночной экономики привело не к исчезновению, а к трансформации государственных юридических лиц. Под ними сегодня принято понимать такие организационно-правовые формы юридических лиц, которые могут быть созданы лишь публично-правовыми образованиями (например, государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные корпорации, публично-правовые компании и т.д.). См. подр.: Суханов Е.А. Государственные юридические лица в современном российском праве // Гражданское право и современность: Сб. статей, посвященный памяти М.И. Брагинского. М., 2013. С. 210–233.

его отдельных органов или юридических лиц, образует комплексную сферу правового регулирования, содержащую специфическое и достаточно автономное регулирование.

В соответствии с абзацем 9 статьи 2 Закона о банкротстве, если кредитором является само публично-правовое образование, то от его лица действует *уполномоченный орган*, выполняющий «публичные функции по денежно-финансовым требованиям Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований по отношению к должникам»⁴³¹. В этом случае речь идет о требованиях, имеющих публично-правовую природу и связанных с уплатой обязательных платежей (налогов, сборов и страховых взносов). «Поскольку поступающие в бюджет денежные средства направлены на финансовое обеспечение государственных задач и функций, государство является кредитором по неисполненным должником обязанностям по уплате обязательных платежей. При этом представление интересов государства осуществляют уполномоченные органы, которые должны обеспечивать условия реализации процедур банкротства»⁴³².

Уполномоченные органы выполняют целую систему регулятивных полномочий в сфере несостоятельности (банкротства), к которым можно отнести: оздоровление национальной экономики; обеспечение возможности удовлетворения интересов конкурсных кредиторов; обеспечение социальных гарантий реализации прав и интересов кредиторов и их семей; защиту и представление интересов должника в процедурах банкротства; функционирование механизмов признания недействительными сделок должника в целях восстановления его платежеспособности; развитие и поддержку социальной сферы; обеспечение защиты интересов бюджетов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; – создание системы гарантий для государственно значимых

⁴³¹ Несостоятельность (банкротство): Учебный курс / Под ред. С.А. Карелиной. В 2-х т. М., 2018. Т. 1. С. 413 (автор главы – Е.П. Губин).

⁴³² Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 19.04.2004 № Ф04/2037-303/А46-2004.

(стратегических) организаций; обеспечение функционирования системы страхования в сфере несостоятельности (банкротства); функционирование механизмов защиты сельскохозяйственных товаропроизводителей; обеспечение внешнеэкономических интересов общества в трансграничных процедурах несостоятельности⁴³³. Для уполномоченного органа целым комплексом подзаконных правовых актов предусмотрены специальные правила, регламентирующие порядок подачи заявления о несостоятельности (банкротстве)⁴³⁴, выбор саморегулируемой организации⁴³⁵, голосование на собраниях кредиторов⁴³⁶ и т.д. **Таким образом, правопорядок стремится всячески свести участие уполномоченного органа в процессе несостоятельности (банкротства) к жестким административным регламентам и стандартам.**

В целях обеспечения единообразных подходов к разрешению споров, вытекающих из участия уполномоченных органов Президиумом Верховного Суда Российской Федерации был выпущен обзор судебной практики по вопросам, связанным с участием уполномоченных органов в делах о банкротстве и применяемых в этих делах процедурах банкротства⁴³⁷ (далее - Обзор), где были определены правовые позиции в отношении особенностей возбуждения дела о банкротстве по заявлению уполномоченного органа,

⁴³³ См.: Несостоятельность (банкротство): Учебный курс. В 2 т. / Под ред. д.ю.н., проф. С.А. Карелиной. Т. 1. М.: Статут, 2019. С. 374.

⁴³⁴ Постановление Правительства РФ от 29.05.2004 № 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве» (вместе с «Положением о порядке предъявления требований по обязательствам перед Российской Федерацией в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве») (СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2310).

⁴³⁵ Приказ Минэкономразвития России от 19.10.2007 № 351 «Об утверждении Порядка выбора органом, уполномоченным представлять в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требования об уплате обязательных платежей и требования Российской Федерации по денежным обязательствам, саморегулируемой организации арбитражных управляющих при подаче в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом» (Российская газета. 2007. № 294).

⁴³⁶ Приказ Минэкономразвития России от 03.08.2004 № 219 «О Порядке голосования органа, уполномоченного представлять в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требования об уплате обязательных платежей и требования Российской Федерации по денежным обязательствам при участии в собраниях кредиторов» (Российская газета. 2004. № 203).

⁴³⁷ Обзор судебной практики по вопросам, связанным с участием уполномоченных органов в делах о банкротстве и применяемых в этих делах процедурах банкротства (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2016) (ред. от 26.12.2018) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 9. 2017.

квалификации и установление требований по обязательным платежам в деле о банкротстве, исполнения обязанности по уплате обязательных платежей в процедурах банкротства и др. вопросы. Данный обзор наглядно демонстрирует важную роль суда в рамках рассмотрения вопросов несостоятельности (банкротства).

Так, в качестве особенности установлено то, что в соответствии с пунктом 2 Положения о порядке предъявления требований⁴³⁸ необходимым условием для направления заявления уполномоченного органа в суд является истечение 30 дней после направления судебному приставу - исполнителю постановления о взыскании налога (сбора) за счет имущества должника или соответствующего исполнительного документа. Заявление уполномоченного органа признается необоснованным, если на момент обращения в суд утрачена возможность принудительного исполнения требований, указанных в заявлении (пункт 2 Обзора). Уполномоченный орган вправе инициировать процедуру банкротства юридического лица на основании задолженности по страховым взносам, которая не подтверждена судебным актом, но в отношении которой принято решение о ее бесспорном взыскании, лица, не перечислившего в бюджет суммы налога на доходы физических лиц, которые были удержаны при выплате выходных пособий и (или) заработной платы, по денежным требованиям, вытекающим из отношений, связанных с заключением, исполнением, расторжением федеральных государственных контрактов (пункты 3-5 Обзора). При возникновении задолженности по текущим обязательным платежам уполномоченный орган вправе принять решения об обращении взыскания на денежные средства должника в банке и выставить инкассовые поручения. Решение о взыскании задолженности за счет иного имущества должника в процедуре конкурсного производства уполномоченным органом не принимается (пункт 19 Обзора).

⁴³⁸ Постановление Правительства РФ от 29.05.2004 № 257 (ред. от 21.07.2017) «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2310.

Отметим, что в последнее время наблюдается тенденция обеспечения интересов государства в лице налогового органа через реализацию возможности обеспечения исполнимости должником обязательств, в том числе путем залога⁴³⁹. Так, если в обеспечение требования налогового органа имущество налогоплательщика арестовано, что налоговый орган может сделать с санкции прокурора, такое имущество считается находящимся в залоге. По факту это означает, что в процессе несостоятельности (банкротства) налоговые требования почти всегда будут приравняться к требованиям залоговых кредиторов⁴⁴⁰. В целом наблюдается постоянное усиление защиты фискальных интересов по сравнению с интересом частным⁴⁴¹. В научной литературе высказывается опасение о том, что удовлетворение обеспеченных залогом требований кредитных организаций и требований налогового органа, которые будут обременены залогом оставшегося имущества должника, оставит оставшихся кредиторов ни с чем⁴⁴². Зарубежные авторы отмечают, что существование механизма отмены налогового залога, который обременяет все активы несостоятельного должника, подтверждает чрезмерность защиты интересов государства⁴⁴³. Отметим, что в Законопроекте⁴⁴⁴ предлагается установить, что «арестный» залог является младшим по сравнению с залогом, который установлен ранее иным кредитором в отношении данного предмета и до удовлетворения требований кредитора с «арестным залогом» из

⁴³⁹ См.: Грицкевич Т.И. Субсидиарная ответственность бывшего руководителя должника по его обязательствам за доначисленные налоги: особенность практики доказывания отсутствия вины в деле о банкротстве должника // *Налоги*. 2019. № 1. С. 19 - 21.

⁴⁴⁰ См.: Будылин С.Л. Грубое суждение // *Закон*. 2019. № 11. С. 110 - 127

⁴⁴¹ .См.: Крашенинников П., Головки Л., Бевзенко Р., Есаков Г., Степанов Д., Стариллов Ю., Гальперин М., Асосков А., Новоселова Л., Калятин В., Нестеренко А., Цыганков Д., Брызгалов А., Рассказова Н., Малешин Д., Церковников М., Наумов В. Правовые итоги - 2019 // *Закон*. 2020. N 1. С. 22 - 51.

⁴⁴² См.: Ткачев А.А. Приоритетное удовлетворение требований налоговых органов в процедурах банкротства России и зарубежных стран // *Вестник арбитражной практики*. 2019. № 6. С. 74 - 80.

⁴⁴³ King M.D., Moss J.H. King M.D., Moss J.H. Avoiding Tax Liens on Personal Property in Bankruptcy: A Look at the Interplay Between the Bona Fide Purchaser Provisions of the Tax and Bankruptcy Codes // *California Western Law Review*. 1994. Vol. 3. # 1. P. 39.

⁴⁴⁴ Проект Федерального закона N 1172553-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // <https://sozd.duma.gov.ru/>

причитающихся средств от продажи предмета залога вначале погашаются требования первой и второй очереди⁴⁴⁵.

Кроме того, подпункт 3 части 2 статьи 61.11 Закона о банкротстве позволяет удовлетворить требования третьей очереди налоговому органу при преодолении порога в 50% от общей реестровой задолженности кредиторов должника путем принятия права требования долга к субсидиарному ответчику. В научной литературе данная норма воспринимается как непонятная (возможно, конъюнктурная) в части презумпция доведения до банкротства⁴⁴⁶.

Таким образом, в процессе несостоятельности (банкротства) публично-правовое образование выступает в качестве «обычного» кредитора, его требования рассматриваются в общем порядке при неукоснительном соблюдении принципа равенства участников гражданско-правовых отношений. В научной литературе высказывается надежда на то, что государство в правоотношениях несостоятельности (банкротства) не будет использовать свои властные prerogatives для того, чтобы произвольно менять в своих интересах гражданско-правовые нормы или навязывать контрагентам свою волю в гражданских правоотношениях. В иных случаях рыночный (имущественный) оборот не сможет нормально функционировать, а необходимая ему правовая форма будет разрушена⁴⁴⁷.

Вместе с тем, фактически государственные суды, руководствуясь целями защиты публичных интересов, создают иногда не совсем равные условия для государства и третьих лиц⁴⁴⁸, что не соотносится с общи

⁴⁴⁵ См.: Набережный А. Реформа законодательства о банкротстве: реструктуризация вместо ликвидации // Юридическая работа в кредитной организации. 2021. N 2. С. 4 - 25.

⁴⁴⁶ См.: Суворов Е.Д. Возражения субсидиарного должника по обязательствам несостоятельного лица как способ достижения баланса конституционно значимых интересов // Закон. 2018. № 7. С. 50 - 67.

⁴⁴⁷ Гражданское право: Учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. В 4-х т. М., 2019. Т. 1. С. 322.

⁴⁴⁸ Так, особый порядок реализации социально значимых объектов, закрепленный п. 4 ст. 132 Закона о банкротстве был предметом рассмотрения в Постановлении Президиума ВАС от 19 июля 2011 г. № 4104/11 по делу № А48-2714/06-176(10) // Вестник ВАС РФ. 2011. № 10 и в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 03.08.2017 по делу № 305-ЭС17-2845, А41-1166/13, в которых изложена правовая позиция, согласно которой применительно к социально значимым объектам защищены публичные интересы, имеющие приоритет над интересами конкурсных кредиторов свободно распоряжаться имуществом несостоятельного должника.

принципом гражданского права, закрепленным в пункте 2 статьи 124 ГК РФ (публично-правовые образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами). То, что ни одна норма Закона о банкротстве не закрепляет приоритет интересов публично-правовых образований по сравнению с иными кредиторами, не случайно: такой подход представляет собой развитие конституционного принципа, сформулированного в статье 8 Основного Закона страны, о равной защите частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. При таких обстоятельствах у судов не имеется достаточных оснований для «корректирования» очередности требований кредиторов и предоставления «преимуществ» публично-правовым образованиям.

Разрешение сложившейся ситуации не требует принципиального изменения законодательства: представляется, что указание на **необходимость неукоснительного соблюдения принципа равенства участников гражданско-правовых отношений в рамках отношений о несостоятельности (банкротстве)** может быть дано в специальном разъяснении Верховного Суда РФ или в рамках конкретного дела, рассматриваемого Судебной коллегией по экономическим спорам высшей судебной инстанции России. Подобное разъяснение об усилении принципа равенства в правоотношениях несостоятельности (банкротства) несомненно окажет позитивное влияние на инвестиционную обстановку в стране, а также будет соответствовать требованиям построения рыночной экономики. Данное решение еще раз показывает важную роль суда в формировании правового регулирования отношений несостоятельности (банкротства), так как правоприменительная практика играет в этом не последнюю роль. Необходимо подчеркнуть, что государственные юридические лица, выступая в качестве кредиторов по делам о несостоятельности (банкротстве), подчиняются общим нормам законодательства о несостоятельности.

Таким образом, закрепление статуса государства как непосредственного участника отношений несостоятельности (банкротства) характерно для процесса несостоятельности (банкротства), когда государство выступает на стороне кредитора или в интересах должника, в том числе в отношении отдельных категорий должников, имеющих важное значение для общества и государства. По общему правилу государство выступает в процессе несостоятельности (банкротства) на равных началах с иными участниками гражданского оборота, однако в исключительных случаях, обусловленных необходимостью защиты публичных интересов, в законодательстве закрепляются особые нормы, направленные на возможность использования государством специальных инструментов, например, мер по предупреждению банкротства стратегических предприятий, предоставления им государственных гарантий.

§ 2. Участие государства в вертикальных (публично-правовых) отношениях в сфере несостоятельности (банкротства)

В настоящем параграфе диссертационного исследования будут рассмотрены правовые формы и средства участия государства в вертикальных (публично-правовых) отношениях в сфере несостоятельности (банкротства) как реализация публично-правовых функций государства, в частности регулятивной, контрольно-надзорной, правоохранительной, социальной и др.

В переводе с латинского языка слово «функция» (*functio*) означает «совершение», «исполнение», оно рассматривается как внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений⁴⁴⁹. В основном в научной литературе публично-правовые функции сводятся к основным направлениям деятельности государства, стоящими перед ним целями, задачами и его социальным назначением⁴⁵⁰. Зачастую функции государства отождествляются с самой деятельностью государства и всех его органов в определенном направлении или частью такой деятельности⁴⁵¹, понятие функции государства также сводится к механизму его деятельности в определенном направлении⁴⁵². Под функциями государства понимаются также объективно сложившиеся предметные направления деятельности государства в важнейших сферах общественной жизни, выражающие его сущность и

⁴⁴⁹ Философский энциклопедический словарь. М.: Изд-во "Советская энциклопедия", 1983. С. 720.

⁴⁵⁰ Черноголовкин Н.В. Функциональная характеристика социалистического государства (некоторые аспекты) // Советское государство и право. 1973. N 7. С. 14; Коженковский В.Б. Функции советского общенародного социалистического государства: Учеб. пособие по теории государства и права. Иркутск, 1974. С. 6; Адыев А.А. Контрольно-надзорная функция современного Российского государства: политико-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 13; Бабаев С.В. Теория функций современного Российского государства: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001. С. 12. Кудря В.С. Функции правового государства, находящегося в становлении: на примере Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 36.

⁴⁵¹ Венгерова А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. С. 141. Курашвили Б.П. О системе функций государства // Проблемы государства и права (ИГПАН). Вып. 9. М., 1974. С. 27.

⁴⁵² Морозова Л.А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. N 6. С. 98 - 108.; Талапина Э.В. К вопросу об информационной функции государства // Информационное общество. 2002. N 1. С. 20; Ткачева Г.В. Проблемы обновления социальной функции современного Российского государства: Дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004. С. 22.

социальное назначение, осуществляемые в определенных формах и при помощи специфических методов⁴⁵³.

Функции государства в процессе несостоятельности (банкротства) рассмотрим, начиная с *социальной функции*, которой было посвящено значительное внимание во втором параграфе первой главы настоящего диссертационного исследования, когда речь шла о проявлении роли государства в процессе несостоятельности (банкротства) в кризисные периоды, в том числе в условиях пандемии или санкционного режима, во время которых реализация социальной функции государства приобретает особое значение. Вместе с тем, социальная функция государства проявляет себя постоянно в отношении института несостоятельности (банкротства), который сам по себе направлен на защиту субъектов рынка, стремиться достижению баланса частных и публичных интересов.

Как отмечается в научной литературе, социальное назначение государства определяет его деятельность в достижении высшей цели и тем самым определяет общую направленность деятельности всех государственных органов. Данная деятельность, носящая объективный характер, конкретизируется в функциях государства, что означает тот факт, что социальное назначение - это объективный, заранее предполагаемый, проектируемый результат, на достижение которого направлена вся его деятельность (функции)⁴⁵⁴. Отметим, что все функции государства определяются так или иначе через его социальное предназначение, заключающееся в разрешении определенных задач и достижении целей⁴⁵⁵.

Первоочередной экономико-правовой функцией государства в процессе несостоятельности (банкротства) является *регулятивная*, она направлена на определение «правил игры» на рынке и тем самым обеспечение стабильности

⁴⁵³ См.: Федосеева Н.Н. Основные подходы к определению категории «функции государства» // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. N 8.

⁴⁵⁴ Бухтерева М.А. Формы реализации функций государства: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 14.

⁴⁵⁵ См.: Федосеева Н.Н. Основные подходы к определению категории «функции государства» // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. N 8.

экономики (соответствующая цель прямо обозначена в статье 9.1 Закона о банкротстве). Как известно из общей теории права, обеспечение регулирования по общему правилу является прерогативой государства. Однако в рамках несостоятельности (банкротства) государство фактически делегирует свои отдельные властные полномочия некоммерческим организациям (например, разработку федеральных стандартов профессиональной деятельности арбитражных управляющих). Государство выступает как непосредственный гарант соблюдения публичных интересов в ходе несостоятельности (банкротства).

Как было отмечено ранее, защита публичных интересов в некоторых случаях может носить опосредованный характер и предполагать полную или частичную передачу публично-правовых полномочий от государства негосударственным организациям. Это не означает, что правопорядок самоустраивается от осуществления полномочий, на деле его участие лишь становится опосредованным (в приведенном примере с федеральными стандартами государство, делегируя национальным объединениям СРО право по разработке таких стандартов, сохраняет за собой в силу части 4 статьи 29 Закона о банкротстве полномочие по их утверждению)⁴⁵⁶ (подробно о саморегулировании и процессе несостоятельности (банкротства) шла речь в третьем параграфе второй главы настоящего диссертационного исследования).

Несостоятельность представляет собой локальный в пространстве и во времени фрагмент объективной реальности, отраженный в законодательстве⁴⁵⁷. Отметим, что действующее правовое регулирование в области несостоятельности (банкротства) складывалось в период макроэкономической стабильности в первом десятилетии XXI века: по всей видимости, в этот период времени законодатель несколько недооценивал

⁴⁵⁶ Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.09.2016 по делу № А66-5435/2016.

⁴⁵⁷ См.: Пахаруков А.А. Правовое регулирование конкурсного производства юридических лиц (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 15 - 16.

потенциальные риски несостоятельности (банкротства) для государства, что и привело к излишней бюрократизации этой сферы.

Переход от моноцентрической системы государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства), которой свойственно наличие единого регулятивного центра (одним из таких центров в прошлом была Федеральная служба Российской Федерации по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению), к полицентрической системе со множеством руководящих центров привело к снижению эффективности в использовании бюджетных средств.

Для сравнения в большинстве развитых правовых порядков выработана система «распределения бюджетных сумм между государственными ведомствами. Ее можно охарактеризовать как фиксировано-отраслевую. В просторечии ее именуют также «системой карманов». При фиксировано-отраслевой системе финансирования правительство и министерство финансов (или казначейство) выделяют средства не каждому ведомству в отдельности, а группам родственно-профильных ведомств – например институтам, в сфере юрисдикции которых находятся социальные программы всех видов»⁴⁵⁸. В этом отношении представляет интерес опыт правительства Великобритании, где и сегодня выделяется специальный централизованный орган – Служба по несостоятельности (*Insolvency Service*).

Проведенная в 2000-е гг. реформа государственного участия в сфере несостоятельности (банкротства) имеет некоторые сходства с неудачным опытом децентрализации народного хозяйства в конце 1950-х – начале 1960-х гг., в результате которого были допущены значительные экономические просчеты, а также затруднена реализация единой государственной политики⁴⁵⁹.

⁴⁵⁸ См.: Данилов С.Ю. Конституционная экономика в зарубежных странах. М., 2008. С. 62–63.

⁴⁵⁹ См. подр.: Мусин В.А. Хозяйственное право. М., 1972. С. 3–8.

Представляется, что перспективными направлениями реформирования российского законодательства о несостоятельности (банкротстве) должны стать административная централизация и усиление восстановительных (реабилитационных) процедур в государственной политике. В научной литературе отмечается, что в большинстве развитых правовых систем институт несостоятельности (банкротства) применяется для финансового оздоровления предприятий, что является эффективным для половины субъектов, оказавшихся на грани банкротства с использованием инструментов санации и реструктуризации, при этом государство играет в этом процессе решающую роль, полагаясь также на объективность судебной системы⁴⁶⁰.

Проект Федерального закона N 1172553-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предлагает отказаться от наблюдения, финансового оздоровления и внешнего управления, ограничившись одной реабилитационной процедурой и одной ликвидационной процедурой банкротства. Как отмечается в научной литературе, должники не верят в эффективность существующих процедур, поскольку без наличия контроля в процедуре и договоренностей с кредиторами ввести реабилитационную процедуру невозможно⁴⁶¹. В предлагаемом Законопроекте создаются условия для того, чтобы должники пытались урегулировать кризисную ситуацию совместно с кредиторами, а также пресекается включение в реестр аффилированных кредиторов⁴⁶².

Отметим, что централизация государственного управления не является самоцелью, в ее основе лежит идея о всестороннем учете основополагающих целей и задач государства и наиболее эффективного применения специальных правовых форм и средств в отношениях несостоятельности (банкротства).

⁴⁶⁰ См.: Беляев С.Г. О банкротстве: во сне и наяву // Арбитражный управляющий. 2021. N 2. С. 21 - 24.

⁴⁶¹ См.: Набережный А. Реформа законодательства о банкротстве: реструктуризация вместо ликвидации // Юридическая работа в кредитной организации. 2021. N 2. С. 4 - 25.

⁴⁶² См.: Волжанин А.В. Законодательные инициативы и меняющаяся реальность // Арбитражный управляющий. 2021. N 2. С. 25 - 28.

Инструментами достижения таких целей и задач государства является осуществление контроля и надзора.

Контрольно-надзорная функция государства раскрывается следующим образом. В статье 2 Закон о банкротстве оперирует понятием органа контроля (надзора) как федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством РФ на осуществление функций по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Буквальное толкование данного определения позволяет сделать два вывода о контрольно-надзорной функции государства в процессе несостоятельности (банкротства): **во-первых, законодатель ставит знак равенства между контролем и надзором; во-вторых, эта деятельность осуществляется лишь в отношении саморегулируемых организаций.** Вместе с тем при системном анализе законодательства о несостоятельности (банкротстве) можно увидеть, что оба этих вывода не совсем точны и требуют пояснений.

Предварительно следует констатировать, что соотношение понятий «контроль» и «надзор», с научной точки зрения, неоспорно. Названные категории относятся к области публичного права: «Чаще всего под *контролем* понимают такую систему отношений между органами публичной власти, при которой контролирующий орган может отменять акты подконтрольного органа. *Надзор* же представляет собой такую систему отношений, при которой надзорный орган может лишь обратить внимание поднадзорного органа на его ошибку и, самое большее, может приостановить действие его акта, но отменять или исправлять акт должен сам поднадзорный орган. Есть, однако, и другое понимание соотношения между этими двумя терминами, в рамках которого под контролем понимается проверка деятельности подконтрольного органа, проводимая контролирующим органом, либо выборочно по

собственной инициативе, либо по какому-либо сигналу, а под надзором – постоянное наблюдение за деятельностью поднадзорного органа»⁴⁶³.

Предмет контрольно-надзорной функции государства в процессе несостоятельности (банкротства) определен в статье 23.1 Закона о банкротстве и состоит в проверке деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих на предмет соблюдения ими действующего законодательства. Причем проверка может проводиться в плановом и внеплановом порядках. Если плановая проверка деятельности проводится не чаще чем один раз в два года, то основанием для проведения внеплановой проверки деятельности саморегулируемой организации является представленная в орган по контролю (надзору) мотивированная жалоба на действия или бездействие саморегулируемой организации⁴⁶⁴.

По результатам проверки орган контроля (надзора) принимает итоговое решение, а также может вынести в адрес саморегулируемой организации предписание. Невыполнение такого предписания является достаточным основанием для исключения виновной саморегулируемой организации из единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих⁴⁶⁵.

Анализ полномочий органа контроля (надзора) в отношении саморегулируемой организации позволяет заключить, что действующее законодательство о несостоятельности (банкротстве) наделяет

⁴⁶³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2007. С. 119–120 (автор главы – В.В. Маклаков); Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47–53; Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199–207.

⁴⁶⁴ Постановление Правительства РФ от 25.06.2003 № 365 «Об утверждении Положения о проведении проверки деятельности саморегулируемой организации арбитражных управляющих регулирующим органом» // СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2662.

⁴⁶⁵ См., например: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 29.09.2015 № Ф05-13444/2015 по делу № А40-71082/2015; Постановление ФАС Московского округа от 11.07.2013 по делу № А40-158535/2012.

соответствующий орган публичной власти смешанными функциями, сочетающими элементы как контроля, так и надзора⁴⁶⁶.

Органом контроля (надзора), упоминаемым в ст. 2 Закона о банкротстве, является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). В Постановлении Правительства РФ от 03.02.2005 № 52 «О регулирующем органе, осуществляющем контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих» установлено, что *регулирующим* (здесь и далее курсив наш – И.С.) органом, *осуществляющим контроль* за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, является Федеральная регистрационная служба⁴⁶⁷. Таким образом, в указанном Постановлении допускается смешение контрольной и регулятивной функции государственного органа в сфере несостоятельности (банкротства), при этом упускаются его надзорные полномочия.

Однако контрольно-надзорная функция государства в процессе несостоятельности (банкротства) выходит за пределы деятельности Росреестра. Как можно судить еще по первоначальному проекту Закона о банкротстве, законодатель исходил из того, что приведенная дифференциация проводится по критерию административно-властной компетенции соответствующего органа. Так, *уполномоченные органы* обращаются в суды с требованиями о взыскании с должника об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по денежным обязательствам, то есть представляют публичную власть в делах о банкротстве в качестве конкурсного кредитора. В свою очередь *органы по контролю (надзору)* призваны

⁴⁶⁶ Ср.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27.11.2014 № Ф05-12980/2014 по делу № А40-13168/2014.

⁴⁶⁷ СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 464. В рамках административной реформы Федеральная регистрационная служба реорганизована, ее полномочия переданы Росреестру (пункт 14 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 2).

обеспечивать соблюдение законности саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих. Третья разновидность органов – *регулирующие органы* – осуществляют выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления, к которым, в частности, относится Правительство Российской Федерации.

С теоретической точки зрения такая система органов исполнительной власти кажется более или менее целостной. Однако уже при первом приближении становится заметна громоздкость и неоправданная децентрализация этой системы. В частности, функции уполномоченного органа осуществляет чаще всего Федеральная налоговая служба Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 29.05.2004 № 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве»)⁴⁶⁸. Названная служба структурно подчинена Министерству финансов Российской Федерации. При этом органом контроля (надзора) является Росреестр, подведомственный Министерству экономического развития Российской Федерации.

Выработка государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере несостоятельности и финансового оздоровления, саморегулирования деятельности арбитражных управляющих от лица Министерства экономического развития Российской Федерации осуществляется Департаментом финансово-банковской деятельности и инвестиционного развития (Приказ Минэкономразвития России от 10.12.2018 № 681 «Об утверждении Положения о Департаменте финансово-банковской деятельности и инвестиционного развития Министерства экономического развития Российской Федерации»⁴⁶⁹). Нельзя не заметить, что отношения в

⁴⁶⁸ СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2310.

⁴⁶⁹ Документ опубликован не был СПС КонсультантПлюс

сфере несостоятельности (банкротства) не являются ключевым «профилем» деятельности данного Департамента.

В случае несостоятельности должника – унитарного предприятия интересы его учредителя – государства – представляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (абзац 3 пункта 1 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 432)⁴⁷⁰, также подведомственное Министерству экономического развития Российской Федерации. В структуре данного агентства имеется специализированный Отдел по защите прав государства как акционера, при оспаривании ненормативных правовых актов и проведении процедур банкротства, созданный Приказом Росимущества от 28.08.2009 № 252 (ред. от 14.12.2009⁴⁷¹).

На основании статьи 29 Закона о банкротстве Правительство Российской Федерации осуществляет общее руководство (координацию) деятельностью органов исполнительной власти и муниципальных органов.

Но помимо государственных органов публичные интересы в процессе несостоятельности (банкротства) представляют и иные юридические лица, правовой статус которых наиболее близок к так называемым юридическим лицам публичного права, известным зарубежному праву⁴⁷². Так, в силу статьи 198 Закона о банкротстве при банкротстве должника – субъекта естественной

⁴⁷⁰ СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721.

⁴⁷¹ Документ опубликован не был СПС КонсультантПлюс

⁴⁷² На основе анализа юридической доктрины и зарубежного законодательства Е.Б. Лаутс называет следующие признаки юридических лиц публичного права: (1) создание по воле государства; (2) наделение данного лица государственно-властными полномочиями; (3) государственный контроль за деятельностью юридического лица публичного права и публично-правовая ответственность; (4) наличие специальной гражданской правоспособности и особое целевое назначение; (5) ограниченный характер прав на имущество (Лаутс Е.Б. Юридическое лицо публичного права и публично-правовая компания // Банковское право. 2011. № 6. С. 53–61). См. также: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007; Тарасов О.И. Проблемы административно-правового статуса российских юридических лиц публичного права // Закон. 2012. № 12. С. 156–162; Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М., 2015. С. 255–265; Яковлев В.Ф., Галапина Э.В. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 125–140.

монополии к участию в деле привлекается антимонопольный орган. Ликвидацию финансовых организаций, а также полномочия конкурсного управляющего осуществляет некоммерческая организация – Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» (часть 5 статьи 180 Закона о банкротстве, глава 3 Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации»⁴⁷³).

Применительно к банкротству финансовых организаций Закон вводит понятие «контрольного органа», функции которого исполняет Банк России (часть 4 статьи 180 Закона о банкротстве). Именно Банк России осуществляет надзор за восстановлением платежеспособности финансовой организации (часть 4 статьи 183.1 Закона о банкротстве), назначает временную администрацию (статья 183.5 Закона о банкротстве), контролирует деятельность временной администрации и процесс несостоятельности (банкротства) (часть 11 статьи 183.6 Закона о банкротстве) и т.д. В рамках реализации надзорной функции особенно важно рассмотреть статус Банка России в процессе несостоятельности (банкротства) финансовых организаций, выступающего в качестве так называемого контрольного органа (§ 4 главы IX Закона о банкротстве)⁴⁷⁴. В рамках надзорных полномочий Банк России выявляет основания для применения мер по предупреждению банкротства, контролирует выполнение финансовой организацией плана восстановления платежеспособности, при необходимости назначает подконтрольную и подотчетную себе временную администрацию финансовой организации, подает заявление о признании финансовой организации банкротом и т.д.

При определении правового положения Банка России отечественное законодательство исходит из его двойственности, а именно сочетания статусов

⁴⁷³ СЗ РФ. 2003. Ст. 52 (часть I), ст. 5029.

⁴⁷⁴ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.03.2021 № Ф05-1355/2021 по делу № А40-47134/2020; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.08.2020 № Ф05-964/2017 по делу № А40-145317/2015; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.06.2020 № Ф05-22426/2019 по делу № А41-4887/2016; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.01.2021 № Ф04-105/2019 по делу № А46-1388/2018; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.08.2015 по делу № А56-49597/2014.

государственного органа и собственно банка. По мнению Т.Э. Рождественской, «законодатель не определил организационно-правовую форму Банка России в категориях гражданского права⁴⁷⁵»⁴⁷⁶.

Широкие полномочия Банка России в процессе несостоятельности (банкротства) позволяют пересмотреть традиционные представления о контрольно-надзорной функции государства: **государственный контроль (надзор) предполагает не только проверку публичным органом соблюдения участниками имущественного оборота требований законодательства, но и мониторинг их финансового состояния, принятие мер по предотвращению банкротства, наиболее эффективное проведение и завершение процедур банкротства и т.д.**

В этой связи представляется обоснованной позиция С.А. Карелиной: «Публично-правовое воздействие в сфере банкротства оказывается государствами главным образом на банки. Банковская система лежит в основе стабильности любого государства. Поэтому банкротства банков, особенно в условиях кризиса, являются угрозой стабильного развития как банковского сектора, так и экономики в целом. Особенности характера банковской деятельности приводят к тому, что в процессе банкротства кредитных организаций не только происходит столкновение частноправовых интересов отдельных кредиторов, но и затрагиваются публично-правовые интересы. Причем с точки зрения публично-правового интереса часто необходимо не

⁴⁷⁵ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790).

⁴⁷⁶ Финансовое право / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2011. С. 433 (автор главы – Т.Э. Рождественская). Ср.: Лаутс Е.Б. Правовое положение Банка России как мегарегулятора финансового рынка // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2013. № 3. С. 39–42. Между прочим, «двойственность» природы этого банка отмечалась и в советский период, хотя и несколько в ином контексте: так, например, крупнейший теоретик советского финансового права Е.А. Ровинский полагал, что «обязанности государственного банка как единого расчетного центра тесно переплетаются с его функциями кредитования народного хозяйства, организации и регулирования денежного обращения. Такая взаимосвязь и целенаправленность всей деятельности банка приобретает еще более важное значение в новых условиях хозяйствования. Она призвана экономическими методами содействовать повышению эффективности общественного производства, рациональному и экономному использованию материальных, трудовых и финансовых ресурсов» (Финансовое право / Под ред. Е.А. Ровинского. М., 1971. С. 348).

столько банкротство банка-должника, сколько сохранение его как элемента расчетной системы и системы предоставления банковских услуг»⁴⁷⁷. Добавим, что создание надлежащего законодательного регулирования и обеспечение исполнения собственных предписаний является не только публично-правовыми функциями государства, но и обязанностью всякого правопорядка.

Государственное участие в процессе несостоятельности (банкротства) обеспечивается также и другими организациями⁴⁷⁸. Так, в защиту публичных интересов государство выступает также через субъектов делегированного регулирования (Национальное объединение саморегулируемых организаций⁴⁷⁹ или деятельность государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов»). Кроме того, **государство также участвует в процессе осуществления контрольно-надзорной функции через субъектов саморегулирования.** Как справедливо указывается в научной литературе, основная идея создания саморегулируемых организаций - переложить контрольные и надзорные функции за деятельностью субъектов в определенной сфере общественной жизни с государства на самих участников рынка. При этом государство передает саморегулируемым организациям отдельные функции (как правило, контрольные, надзорные), и, как следствие, снижаются бюджетные расходы. Фокус собственно государственного надзора

⁴⁷⁷ Карелина С.А. Правовые проблемы реализации механизма предупреждения банкротства кредитной организации // Банковское право. 2018. № 4. С. 25–33 (СПС «Консультант Плюс»).

⁴⁷⁸ См., например: Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4767.

⁴⁷⁹ Совершенствование контрольных функций саморегулируемых организаций и контроля (надзора) в отношении их стоит производить с учетом наработанного зарубежного опыта. Например, при обязательном саморегулировании в зарубежных странах, как правило, функционирует одна саморегулируемая организация, имеющая статус общенациональной, что упрощает осуществление соответствующего государственного контроля (надзора) в сфере саморегулирования (Алгазина А.Ф. Саморегулирование как вид управленческой деятельности (административно-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017.).

смещается с надзора за деятельностью соответствующих юридических лиц в сторону надзора за результатом их деятельности⁴⁸⁰.

В настоящее время представляется нецелесообразным закрепление в законодательстве Российской Федерации о саморегулируемых организациях принципа исключения дублирования функций государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, с одной стороны, и контроля, осуществляемого саморегулируемыми организациями в отношении своих членов, с другой стороны. Полное разграничение предметов контроля государства и саморегулируемой организации возможно только в тех случаях, когда государством эмпирическим путем будет установлена возможность передачи контроля деятельности хозяйствующих субъектов «в руки» самого предпринимательского или профессионального сообщества в лице саморегулируемой организации с обязательным членством⁴⁸¹.

Представленный анализ системы органов и организаций, обеспечивающих правовое участие государства в процессе несостоятельности (банкротства), свидетельствует **о необоснованном дроблении этой функции между рядом структур, подведомственных различным органам государственной власти, что затрудняет координацию их деятельности, а также препятствует созданию и реализации единой государственной политики в этой сфере.** В результате достижение единых целей и задач участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) оказывается затруднительным. Представляется необходимым создание специального органа по реализации государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства) по аналогии с Федеральной службой России

⁴⁸⁰ См.: Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э.П. Андрюхина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова и др.; под ред. С.А. Старостина. Москва: Проспект, 2017. 336 с.

⁴⁸¹ См.: Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов и др.; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. 432 с.

по финансовому оздоровлению и банкротству, которая существовала ранее⁴⁸². Отметим, что с сентября 1993 года в России действовало Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) (ФУДН) при Госкомимуществе РФ; в марте 1997 года была создана Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению (ФСДН); в июне 1999 года, преобразованная в Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО); с марта 2004 года функции ФСФО распределены среди нескольких государственных органов⁴⁸³, что представляется неэффективным.

В настоящее время Законопроекте⁴⁸⁴ определяются орган по контролю (надзору) как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление функций по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, и регулирующий орган как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления. Вместе с тем, как отмечают эксперты, остается нераскрытым вопрос: будет возрожден государственный регулятор в сфере несостоятельности (банкротства) или нет⁴⁸⁵.

Одной из правовых форм участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) является рассмотрение споров специальными юрисдикционными органами, так как в институте несостоятельности (банкротства) наиболее четко проявляются внутренние

⁴⁸² Постановление Правительства РФ от 04.04.2000 № 301 «Об утверждении Положения о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству» // СЗ РФ. 2000. № 15. Ст. 1597 (документ утратил силу).

⁴⁸³ См.: Фролов И.В. Банкротство в Российской Федерации и результаты его применения в практике арбитражных судов // Предпринимательское право. 2012. № 3. С. 15 - 21.

⁴⁸⁴ Проект Федерального закона N 1172553-7 "О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» <https://sozd.duma.gov.ru/>

⁴⁸⁵ См.: Беляев С.Г. О банкротстве: во сне и наяву // Арбитражный управляющий. 2021. N 2. С. 21 - 24.

противоречия рыночной экономики, требующие внешнего, публично-правового разрешения⁴⁸⁶. В этом проявляется *правоохранительная функция государства* как правопорядка. Установление и поддержание правопорядка рассматривается в качестве особой цели и объекта правоохранительной деятельности всех, тогда как сама правоохранительная деятельность характеризуется в качестве разновидности специально нормативно регламентированной активности государственных должностных лиц по защите личности, общества и государства от противоправных посягательств⁴⁸⁷. Правоохранительная функция, или функция по установлению и охране правопорядка, представляет собой деятельность государства по обеспечению неукоснительного выполнения своих предписаний гражданами и государственными органами⁴⁸⁸.

Юрисдикционные формы защиты представляют собой деятельность уполномоченных органов по защите нарушенных или оспариваемых субъективных прав, в рамках которых выделяют общий (судебный) порядок защиты и специальный (административный) порядок защиты⁴⁸⁹. Юрисдикционная защита предполагает использование технологии властно-принудительного «провозглашения» права при разрешении спорных ситуаций⁴⁹⁰. При этом неюрисдикционная форма защиты охватывает собой действия граждан и организаций по защите своих прав и охраняемых законом интересов, которые совершаются ими самостоятельно, без обращения за помощью в компетентные органы, такие формы защиты являются дополнительными по отношению к юрисдикционным формам.

⁴⁸⁶ Бессонова З.Г. Особенности судебного контроля по делам о банкротстве должника: Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9.

⁴⁸⁷ Безруков А.В., Савоськин А.В. Конституционно-правовые основы деятельности и роль органов внутренних дел в механизме обеспечения конституционного правопорядка в России // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 25 - 31.

⁴⁸⁸ Мелехин А.В. Теория государства и права. М.: Маркет ДС, 2007. С. 103.

⁴⁸⁹ См.: Суркова С.В. Форма защиты права // СПС КонсультантПлюс. 2022.

⁴⁹⁰ См.: Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция". М.: Статут, 2017. 768 с.

Юрисдикционная форма защиты субъектов процесса несостоятельности (банкротства) включает в себя судебную и административную формы. В научной литературе отмечается, что административная форма относится к юрисдикционным формам, так как реализуется компетентными уполномоченными органами, как и нотариат, который также определяется как юрисдикционная внесудебная форма защиты⁴⁹¹. Примером административной защиты прав субъектов отношений несостоятельности (банкротства) является возможность обжалования действий арбитражного управляющего в саморегулируемую организацию арбитражных управляющих, в которой состоит арбитражный управляющий в соответствии с пунктом 2 статьи 22 Закона о банкротстве.

Судебная форма защиты является универсальной, детально регламентированной в процессуальных кодексах, приоритетной перед остальными формами защиты⁴⁹². Сердцевиной правоприменения является судебное правоприменение. Ясно, что социальная опасность и негативные последствия ошибок в судебном применении имеют самый высокий рейтинг в сравнении с другими видами правоприменения⁴⁹³. Судебная ветвь власти в силу своей специфичности не может и не должна быть вовлечена в политический процесс борьбы за власть. Характер судебной власти предполагает делегирование полномочий судьям на ее осуществление от имени Российской Федерации⁴⁹⁴. Судебная защита при осуществлении правоохранительной функции государства позволяет посредством "государственного механизма функционирования судебной власти" восстановить нарушенное право, создать условия для его реализации,

⁴⁹¹ См.: Ярошенко Т.В., Васильева Т.А. Нотариальное сопровождение предпринимательской деятельности: проблемы и перспективы // Нотариус. 2019. № 6. С. 16 - 19.

⁴⁹² См.: Исполнительное производство: Учебник / К.Л. Брановицкий, Д.В. Бурачевский, В.В. Долганичев и др.; под общ. ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2020. 576 с.

⁴⁹³ Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика: монография. М.: Норма, 2017. С. 100.

⁴⁹⁴ См.: Стеничкин Н.Г. Обеспечение независимости и самостоятельности судебной власти в контексте конституционной реформы 2020 года // Lex russica. 2020. N 4. С. 41 - 52.

устранить незаконные обязанности и обременения спорности правоотношения в целом⁴⁹⁵.

Судебное рассмотрение споров является проявлением контрольно-надзорной функции государства (контроль и надзор за соблюдением банкрутного законодательства), а также правлением юрисдикционной формы защиты прав и законных интересов должника, кредиторов и других заинтересованных лиц. Как справедливо указывает И.В. Фролов, любая процессуальная (процедурная) форма значима не сама по себе, а в связи с процессуальной целью, ради которой она закреплена в законе, при этом процессуальная цель является тактическим средством достижения общей стратегии функционирования определенного правового института⁴⁹⁶.

В.Ф. Яковлев указывает на то, что «в новых экономических правоотношениях особую роль играет экономическое правосудие, позволяющее дисциплинировать договорные отношения, пресечь экономический произвол чиновников, цивилизованно осуществлять процессы приватизации, банкротства, нормоконтроль в сфере регулирования экономических отношений»⁴⁹⁷. Сегодня суды занимают центральное место в реализации государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства), хотя, как верно отмечает Е.П. Губин, «нельзя подменять нормативно-правовое регулирование судебным регулированием, когда основным инструментом права становятся позиции судов, зачастую разнящиеся по поводу одного и того же вопроса»⁴⁹⁸. Законодатель наделяет арбитражный суд в деле о банкротстве достаточно широким кругом

⁴⁹⁵ См.: Королева Е.В. История развития института судебной защиты: отечественный опыт // Российский судья. 2021. № 2. С. 47 - 51.

⁴⁹⁶ Фролов И.В. Юридическая техника регулирования банкротства // Предпринимательское право. 2013. № 2. С. 11 - 19.

⁴⁹⁷ Яковлев В.Ф. Экономическое правосудие: правовая защита рыночной экономики // Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М., 2012. С. 391.

⁴⁹⁸ Губин Е.П. Государство и бизнес в условиях правовых реформ // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 25.

полномочий, среди которых можно выделить полномочия организационного и контрольного, а также управленческого характера.

Арбитражный суд в деле о несостоятельности, являясь государственным органом, преследует публичный интерес в справедливом удовлетворении интересов всех кредиторов, а также в защите прав и законных интересов должника, а также всех участников процесса несостоятельности. Позиция арбитражного суда в процессе несостоятельности (банкротства) является лишь одним из проявлений активного государственного вмешательства в отношения, связанные с несостоятельностью (банкротством). В законодательстве о банкротстве проявление государственного вмешательства в обозначенные отношения выражается: во-первых, в применении механизма судебного контроля; во-вторых, в широком применении судебного усмотрения; в-третьих, в непосредственном участии государства в выборе процедур несостоятельности (банкротства), в управлении делами должника и определении его судьбы; в-четвертых, в участии в конкурсном процессе специальных органов – арбитражного управляющего, уполномоченного органа, регулирующего органа⁴⁹⁹.

Законодатель всячески подчеркивает значимость дел о несостоятельности (банкротстве). Показательно, что частью 5 статьи 4 АПК РФ⁵⁰⁰ предусмотрено, что для возбуждения дела по данной категории не требуется соблюдение досудебного порядка урегулирования спора. В отношении дел о несостоятельности (банкротства) установлены правила об исключительной подсудности (ч. 4 ст. 38 АПК РФ), споры, связанные с несостоятельностью (банкротством), не могут быть переданы на рассмотрение третейского суда (ч. 2 ст. 33 АПК РФ)⁵⁰¹. Несомненно, за последние три

⁴⁹⁹ См.: Несостоятельность (банкротство): Учебный курс. В 2 т. / Под ред. д.ю.н., проф. С.А. Карелиной. Т. 1. М.: Статут, 2019. С. 370-376.

⁵⁰⁰ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

⁵⁰¹ Ср.: Постановление Конституционного Суда РФ от 26.05.2011 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации», статьи 28 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», пункта 1 статьи 33 и статьи

десятилетия российская система арбитражных судов накопила значительный опыт по рассмотрению и разрешению споров, вытекающих из несостоятельности (банкротства).

Как отмечает А.Х. Ульбашев, «во всяком цивилизованном обществе суды, образуя самостоятельную ветвь государственной власти, не срастаются с другими ее ветвями и не служат средством «легализации» произвола органов публичной власти. Судебная система является своеобразным «предохранительным клапаном» в механизме государственного управления, позволяющим бороться с различного рода злоупотреблениями прежде всего других ветвей государственной власти и защищать права граждан. Поэтому наличие в том или ином правопорядке структурно автономных, действительно независимых судов, способных самостоятельно отправлять правосудие на законных основаниях, следует рассматривать в качестве одного из обязательных признаков легитимности всякого государственного режима»⁵⁰².

Действуя независимо и руководствуясь базовыми принципами демократического и правового государства, суды эффективно восполняют пробелы в праве и активно стимулируют законодателя к непрерывному совершенствованию законодательства о несостоятельности (банкротстве). Кроме того, по справедливому суждению М.К. Треушникова, «активность и инициатива суда (судьи) в собирании доказательств направлены на выяснение фактических обстоятельств дела, а в конечном итоге на безошибочное разрешение гражданского дела в полном соответствии с законом»⁵⁰³.

Уместно напомнить, что еще в XIX веке природа гражданского процесса как трехстороннего правоотношения была показана выдающимся германским правоведом Оскаром Бюловым⁵⁰⁴. Применительно к спорам в сфере

51 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» (СЗ РФ. 2011. № 23. Ст. 3356).

⁵⁰² Ульбашев А.Х. Природа судебной деятельности в России // Российский судья. 2019. № 11. С. 58–59.

⁵⁰³ Треушников М.К. Активность суда в собирании доказательств в гражданском процессе // Треушников М.К. Гражданский процесс: теория и практика. М., 2008. С. 26.

⁵⁰⁴ Bülow O. *Die Lehre von die Prozesseinreden und die Prozessvoraussetzungen*. Giessen, 1868.

несостоятельности (банкротства) концепция О. Бюлова может быть интерпретирована следующим образом: суд, как государственный орган, не просто разрешает «обычный» гражданско-правовой спор между кредиторами и должником, но фактически «развязывает гордиев узел» требований, предъявленных к ответчику, в свою очередь лишенному возможности самостоятельно погасить задолженность перед кредиторами. От активности суда зависит не только удовлетворение требований кредиторов, восстановление платежеспособности должника, но и стабильность всего гражданского оборота. Наиболее последовательно тезис об активности суда развивался в науке советского гражданского процесса: «Суд занимает особое положение среди участников процесса, так как является органом государственной власти, осуществляющим правосудие. Суду принадлежит руководящая, решающая роль в процессе. Все участники процесса совершают свои процессуальные действия под контролем суда. Суд организует и направляет всю процессуальную деятельность других участников процесса и содействует им в осуществлении их процессуальных прав и обязанностей. Все требования суда обязательны для других участников процесса. Закон, предоставляя суду право требовать от участников процесса определенного поведения, вместе с тем устанавливает меру дозволенного поведения для самого суда. Поэтому от суда в первую очередь зависит нормальное движение и окончание гражданского процесса»⁵⁰⁵. Хотя данный тезис выдвинут в исторический период времени, когда законодателем был почти полностью предан забвению институт несостоятельности (банкротства), это не отменяет того обстоятельства, что он более чем справедлив и для рассматриваемых правоотношений.

Как отмечает Е.Е. Уксусова, реализация определенного массива (объема) материально-правовых норм области несостоятельности поставлена

⁵⁰⁵ Курс советского гражданского процессуального права. В 2-х т. / Ред. колл. А.А. Мельников, П.П. Гуреев, А.А. Добровольский, В.С. Тадевосян, П.Я. Трубников. М., 1981. Т. 1: Теоретические основы правосудия по гражданским делам. С. 236–237 (автор главы – А.А. Добровольский).

в зависимость исключительно от механизма процессуального регулирования судопроизводства по делам о банкротстве, процессуальных правил (норм), его составляющих, получающих развитие процессуальных правоотношений⁵⁰⁶.

Судебное рассмотрение и разрешение споров выходит за пределы какой-либо отдельной функции государства в сфере несостоятельности (банкротства). В то же время эффективность правосудия в этой области является предпосылкой для реализации государством – главным образом законодательными и исполнительными органами – соответствующих функций. Такая специфическая роль судов объясняется особым местом судебной власти в системе разделения властей (по известному выражению Ш.Л. де Монтескье, суд является «ртом, произносящим право»).

Абстрактная норма процессуального закона о руководящей роли суда в арбитражном процессе, закрепленная в пункте 10 части 2 статьи 153 АПК РФ, находит всестороннее подтверждение в процессе несостоятельности (банкротства). Как правильно указывает С.А. Карелина, «проявление активности государства в процессе несостоятельности заключается прежде всего в применении механизма судебного контроля. Практически все действия, совершаемые участниками процесса, подконтрольны суду, а некоторые приобретают юридическую силу только после соответствующего «одобрения» суда (например, утверждение мирового соглашения, арбитражного управляющего и т.д.). На практике при выборе процедуры банкротства особую значимость приобретает возможность применения судейского усмотрения»⁵⁰⁷.

В качестве примера можно привести пункты 5 и 6 статьи 20.7 Закона о банкротстве, внесенные в названный нормативный правовой акт в 2008

⁵⁰⁶ Уксузова Е.Е. Несостоятельность (банкротство) в России и судебная защита прав: гражданско-процессуальная сфера судопроизводства // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10. С. 88 - 103.

⁵⁰⁷ Карелина С.А. Пределы вмешательства государства в процесс несостоятельности (банкротства) // Корпоративный юрист. 2005. № 1 (СПС «Консультант Плюс»).

году⁵⁰⁸. Указанные нормы закрепили в законодательстве механизм судебного контроля над расходами арбитражного управляющего, понесенных для обеспечения его деятельности. Вместе с тем данный механизм впервые был разработан самой судебной практикой. Так, в пункте 12 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 06.08.1999 № 43 «Вопросы применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в судебной практике» разъяснялось, что при рассмотрении заявления об оплате произведенных соответствующими специалистами работ арбитражный суд оценивает необходимость и обоснованность произведенных расходов и их размер. По результатам рассмотрения данного заявления арбитражный суд выносит определение, в котором указывает размер подлежащих выплате сумм, и выдает исполнительный лист на их взыскание⁵⁰⁹.

В подтверждение утверждения С.А. Карелиной уместно привести также дело, рассмотренное одним из отечественных судов. В суд кассационной инстанции конкурсным кредитором – уполномоченным органом – было обжаловано определение суда первой инстанции о прекращении производства по делу в связи с утверждением мирового соглашения. Оставляя акт нижестоящего суда без изменения, суд округа отметил: «Утверждение мирового соглашения с учетом предусмотренных в нем сроков погашения задолженности сохранит должника как хозяйствующий субъект, позволит погасить задолженность перед кредиторами в сроки, не сопоставимые со сроками конкурсного производства, и не приведет, как следствие, к необоснованному увеличению расходов по делу о банкротстве, что соответствует задаче судопроизводства в арбитражных судах, установленной пунктом 6 статьи 2 АПК РФ»⁵¹⁰. Из указанного отрывка четко следует логика правоприменителя: суд не только оценил представленное в дело мировое

⁵⁰⁸ Федеральный закон от 30.12.2008 № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 4.

⁵⁰⁹ Вестник ВАС РФ. 1999. № 10.

⁵¹⁰ Постановление ФАС Поволжского округа от 21.01.2014 по делу № А06-5322/2012.

соглашение на предмет его соответствия нормам закона, но также исходил из общего экономического эффекта от заключения такого соглашения⁵¹¹.

Прерогативой суда является также выравнивание дисбаланса интересов сторон отношений несостоятельности (банкротства). Так, несмотря на действие декларативного принципа гражданского права о юридическом равенстве сторон, участники дела о несостоятельности (банкротстве) зачастую не равны между собой фактически. Одним из наиболее типичных случаев фактического неравенства сторон является участие в деле так называемых «дружественных кредиторов», под которыми судебная практика понимает кредитора, аффилированного с должником⁵¹². Понятно, что в абсолютном большинстве случаев «дружественный кредитор» координирует свое процессуальное поведение по делу о несостоятельности (банкротстве) с должником, тем самым в известной степени нарушая права и законные интересы «недружественных», независимых кредиторов, зачастую лишаящихся возможности влиять на процедуру несостоятельности (банкротства) и в конце концов получить удовлетворение собственных требований за счет конкурсной массы⁵¹³.

⁵¹¹ Некоторыми исследователями высказывалась ошибочная идея о сведении экономической обоснованности мирового соглашения к возможности его реального исполнения (см., например: Долова М.О. Мировое соглашение в деле о банкротстве: процессуально-правовой аспект // Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / Отв. ред. В.Ф. Яковлев. Вып. 22. М., 2019). В действительности, категория экономической обоснованности значительно сложнее, чем представляется на первый взгляд, и, конечно, не сводится к исполнимости того или иного соглашения. Мы полагаем, что экономическая обоснованность юридического акта, в том числе мирового соглашения, означает его возможность удовлетворить экономические потребности участников правоотношения без ущемления прав третьих лиц, а также в соответствии с действующим законодательством. Стоит также добавить, что проблематика экономической обоснованности породила целое направление в англо-американской и вслед за ней в европейской правовой науке, а потому требует крайне осторожного использования при ее переносе в российскую действительность (см. особенно: Калабреззи Г. Будущее права и экономики. М., 2016).

⁵¹² Суворов Е.Д. Требования связанных с должником лиц в деле о его банкротстве: от объективного к субъективному вменению // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2019. № 4. С. 130–161; № 5. С. 53–107; Ненашев М.М. Процессуальные способы защиты в банкротстве против требований дружественных кредиторов // Вестник арбитражной практики. 2018. № 3. С. 42–48; Сайфуллин Р.И. Оспаривание поручительства в деле о банкротстве // Вестник ВАС РФ. 2012. № 9. С. 52–75.

⁵¹³ Надо заметить, что судам нередко удается достаточно эффективно выявлять подобные нарушения: Определение Верховного Суда РФ от 21.02.2020 № 305-ЭС19-8879(2) по делу № А40-161149/2018; Определение Верховного Суда РФ от 25.12.2019 № 302-ЭС19-4828 по делу № А19-8213/2017.

К проблеме «дружественных кредиторов» неоднократно обращался Верховный Суд Российской Федерации: «Для создания видимости долга в суд могут быть представлены внешне безупречные доказательства исполнения по существу фиктивной сделки. Соккрытие действительного смысла сделки находится в интересах обеих ее сторон. Реальной целью сторон сделки может быть, например, искусственное создание задолженности должника-банкрота для последующего распределения конкурсной массы в пользу «дружественного» кредитора». Для предотвращения необоснованных требований к должнику и, как следствие, нарушений прав его кредиторов к доказыванию обстоятельств, связанных с возникновением задолженности должника – банкрота, предъявляются повышенные требования»⁵¹⁴.

Здесь нужно пояснить, какие «повышенные требования» имеет в виду высшая судебная инстанция. В первую очередь, на суды возложена обязанность по проверке обоснованности и размера требований кредиторов независимо от наличия разногласий относительно этих требований между должником и лицами, имеющими право заявлять соответствующие возражения, с одной стороны, и предъявившим требование кредитором – с другой стороны. При установлении требований кредиторов в деле о банкротстве суды исходят из того, что установленными могут быть признаны только требования, в отношении которых представлены достаточные доказательства наличия и размера задолженности (пункт 26 Постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 22.06.2012 № 35 «О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве»)⁵¹⁵.

Таким образом, законодательство о несостоятельности (банкротстве) и практика его применения отклоняются от процессуальных принципов равенства и состязательности сторон, что объясняется изначальным

⁵¹⁴ Пункт 20 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017 (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 12).

⁵¹⁵ Вестник ВАС РФ. 2012. № 8.

неравенством участников дела о несостоятельности (банкротстве): привилегированным положением одних и незащищенностью – других. Сказанное вовсе не означает, что аффилированность кредитора и должника, то есть наличие между ними «дружественных» отношений, автоматически свидетельствует о противоправности их поведения, недействительности заключенных ими сделок и т.д. Однако при выявлении подобной «дружественности» суд предпринимает дополнительные меры по перепроверке хозяйственных отношений между сторонами, реальности долга и т.д.

Другая проблема, с которой неоднократно сталкивается судебная практика, это зависимость арбитражного управляющего от мажоритарного кредитора: нередки случаи, когда независимость арбитражного управляющего носит номинальный характер, так как его поведение полностью подконтрольно одному из кредиторов⁵¹⁶. В этих целях от суда ожидается проявление инициативы и осуществление интервенции в отношении сторон, например, путем отказа в назначении арбитражного управляющего, кандидатура которого представлена недобросовестным кредитором, или же в виде отстранения арбитражного управляющего, допускающего грубые нарушения при осуществлении своих полномочий (пункт 56 Постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2012 № 35). Не вызывает сомнений, что такая судебная интервенция в полной мере соответствует целям правового регулирования в сфере несостоятельности (банкротства) и позволяет обеспечить баланс прав и законных интересов участника судебного дела.

Как показывает опыт отечественного законодателя, он достаточно активно реципирует подходы судебной практики, если они не противоречат воле самого законодателя и способствуют упрочению правового

⁵¹⁶ Высоцких С.С. Зависимость арбитражного управляющего от решений собрания кредиторов // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2018. № 3. С. 75–80.

регулирования. Но также и правоприменитель должен крайне осторожно считаться с волей законодателя, не пренебрегать и не искажать ее.

Несколько иную роль выполняет Конституционный Суд РФ. Общеизвестно, что для регулирования отношений в сфере несостоятельности (банкротства) важное значение имеет ряд постановлений и определений Конституционного Суда РФ, обосновавших публично-правовое вмешательство в эти отношения. В отличие от Верховного Суда РФ, Конституционный Суд РФ, осуществляя проверку конституционности тех или иных законоположений, не создает новых правовых норм, механизмов и конструкций, но решает в чем-то иную задачу, а именно формирует аксиологическую, ценностную основу отечественного законодательства.

В этом смысле показательным то, как оценивая нормы прежнего законодательства о несостоятельности (банкротства), устанавливающие мораторий удовлетворения требований граждан – вкладчиков по обязательствам банка, Конституционный Суд РФ заключил: «Поскольку мораторий означает публично-правовое вмешательство в частноправовые отношения, правовое регулирование отношений, затрагиваемых введением моратория на удовлетворение требований кредиторов кредитных организаций, должно основываться на общеправовом принципе соразмерности и пропорциональности вводимых ограничений, с тем чтобы исключалось произвольное ухудшение условий договора для гражданина – вкладчика, являющегося, как правило, экономически слабой стороной в договоре банковского вклада. В связи с этим действующее законодательство в части установления механизма компенсации ущерба, причиняемого кредиторами введением моратория на удовлетворение их требований, нуждается в совершенствовании»⁵¹⁷.

⁵¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 03.07.2001 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в связи с жалобами ряда граждан» (Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6).

Завершая анализ правотворческой деятельности российских судов, необходимо подчеркнуть их важную роль в рассмотрении дел о несостоятельности (банкротства), в формировании правоприменительной практики по указанному вопросу. Судебные органы представляют государство, реализуя правоохранительную функцию публичной власти, они являются независимой ветвью власти, руководствуются исключительно идеями права и справедливости. Необходимо подчеркнуть, что суды, являясь государственными органами и существенным образом влияя на правовое регулирование в сфере несостоятельности (банкротства), все же занимают несколько обособленное место в системе разделения властей. Суд непосредственно не участвует в выработке государственной политики и сохраняет свою политическую нейтральность, выступая от имени государства, суд обеспечивает надлежащее исполнение воли законодателя применительно к частным жизненным ситуациям, отдельно взятым судебным спорам. Поэтому точка зрения В.С. Мартемьянова о главенствующей роли суда, как государственного органа в процессе несостоятельности (банкротства), высказанная в начале 1990-х гг.⁵¹⁸, не только не потеряла своей актуальности, но со временем приобрела и нормативно-правовые основания: действующее правовое регулирование предполагает самое активное участие суда на всех этапах несостоятельности (банкротства). Наиболее точное определение функции суда как государственного органа в одном из особых мнений дал судья Конституционного Суда Российской Федерации К.В. Арановский: «В целесообразности суд не найдет верных оснований своим решениям и, смещаясь в ее координаты, ставит себя в общий ряд с политическими, административными, финансовыми инстанциями, с которыми ему не сравняться в части благоусмотрения. В пространстве правил он имеет уверенную опору, а его решения – не имеют равных себе. Полезные и важные цели довлеют над всеми, каждому велят поступать «как лучше», и ни у кого

⁵¹⁸ Мартемьянов В.С. Указ. соч. С. 215–216.

нет от них такой свободы, какую право дает суду, чтобы правосудие совершалось не для чего-нибудь предрешенного и не как «хотелось бы», а «как следует» и по правилам»⁵¹⁹. Данное суждение исчерпывающе определяет роль судебной власти и в процессе несостоятельности (банкротства). Проявление государственного вмешательства в отношении несостоятельности (банкротства) выражается в активном применении механизма судебного контроля за соответствием реализации норм о несостоятельности (банкротстве) государственной политики в данной сфере и в широком применении механизма судебной дискреции и санкционирования всех действий участников дела о банкротстве с учетом общей государственной политики в отношении института банкротства⁵²⁰.

С учетом сказанного можно по-новому взглянуть на вопрос об источниках законодательства о несостоятельности (банкротстве).

Вопрос об источниках права в целом остается одним из наиболее неоднозначных: авторы, традиционно придерживающиеся «консервативных» взглядов по данному вопросу, считают, что судебная практика представляет собой не более чем способ толкования норм права, но при этом не порождает новых норм права⁵²¹. Надо признать, что в современной науке предпринимательского права превалирует «либеральная» точка зрения о нормативном характере судебной практики и наличии оснований для признания ее одним из самостоятельных видов источников права⁵²². Значительный вклад в разрешение этой дискуссии внес

⁵¹⁹ Мнение судьи К.В. Арановского к Постановлению Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 5. Ст. 866.

⁵²⁰ См.: Карелина С.А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности (банкротства). М., 2008. С. 30; Уксусова Е.Е. Гражданское судопроизводство по делам о банкротстве: проблемы законодательного регулирования и правоприменения // Lex russica. 2014. № 2. С. 211–227; № 6. С. 683–703; № 8. С. 975–985

⁵²¹ См. особенно: Зивс С.Л. Источники права. М., 1981. С. 176–185.

⁵²² См. обзор мнений: Несостоятельность (банкротство): Учебный курс. В 2-х т. / Под ред. С.А. Карелиной. М., 2018. Т. 1. С. 235–247 (автор главы – С.А. Карелина).

О.М. Свириденко. В 2010 году в известной работе «Судебная практика – источник российского права?»⁵²³, хотя он и дает утвердительный ответ на вопрос, вынесенный в заголовок статьи, но все же оговаривается, что источником права может быть признана лишь практика высших судов, представляя собой эффективный механизм по унификации правоприменительной практики.

Таким образом, в случаях выявления пробела в праве (ситуация «молчания закона») суды самостоятельно восполняют соответствующий пробел на основе общих норм законодательства о несостоятельности (банкротстве). Разъяснения высшей судебной инстанции обладают нормативными свойствами, характерными для источников права.

Проведенный анализ позволяет определить основные функции суда в процессе несостоятельности (банкротства). **Не являясь непосредственной стороной правоотношений несостоятельности (банкротства), суд тем не менее выступает от имени Российской Федерации (как правопорядка) и выполняет три взаимосвязанные функции по: 1) отправлению правосудия по делам о несостоятельности (банкротстве); 2) контролю за соблюдением прав и законных интересов участников дел о несостоятельности (банкротстве); 3) толкованию норм права и восполнению пробелов (преимущественно на уровне разъяснений высших судебных инстанций и практики Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ).** Эффективность осуществления судами своих функций напрямую влияет на то, насколько эффективно будут защищены интересы государства в каждом конкретном деле о несостоятельности (банкротстве).

Таким образом, государство осуществляет опосредованное участие в процессе несостоятельности (банкротства) через судебные органы,

⁵²³ Свириденко О.М. Судебная практика – источник российского права? // Современное право. 2010. № 10. С. 64–65.

которые действуя в конституционно-правовой системе разделения властей, не только разрешают дела о несостоятельности (банкротстве), но также в случаях выявления пробела в праве (ситуация «молчания закона») самостоятельно восполняют соответствующий пробел на основе общих норм законодательства о несостоятельности (банкротстве) (прерогатива Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации). Не являясь непосредственной стороной правоотношений несостоятельности (банкротства), суд выступает от имени Российской Федерации (как правопорядка) и выполняет в том числе функцию контроля за соблюдением прав и законных интересов участников дел о несостоятельности (банкротстве).

§ 3. Особенности участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) в связи с необходимостью защиты публичного интереса и публичного порядка

Вопросы банкротства тесно связаны с благополучием каждого члена общества и благосостоянием общества в целом (в частности концепция максимизации благосостояния выступает проявлением функциональной роли института несостоятельности (банкротства) граждан, так как обществу невыгодно иметь большую группу неплатежеспособных граждан⁵²⁴). Данные вопросы не могут быть ни при каких обстоятельствах признаны сугубо частными, так как в них переплетаются публичные и частные интересы, на что обращал внимание Конституционный суд Российской Федерации⁵²⁵.

Наличие частного интереса в данном случае очевидно, так как кредиторы заинтересованы в удовлетворении своих требований, должник в освобождении от долгов или в сохранении бизнеса. Наличие публичного интереса в отношениях несостоятельности (банкротства) обосновано целями правового регулирования данного института, которые в том числе заключаются в равном распределении имущества должника между кредиторами, недопущении несправедливости при таком распределении, исключении злоупотребления должником и отдельных кредиторов, защите граждан-потребителей при банкротстве кредитных организаций, застройщиков и т.п.⁵²⁶

Взаимодействие различных интересов в процессе несостоятельности (банкротства) создает комплексную правовую природу отношений несостоятельности (банкротства), которая в целом

⁵²⁴ Фролов И.В. Роль института несостоятельности (банкротства) гражданина в обеспечении частноправовых и охране публично-правовых интересов // Предпринимательское право. Приложение "Право и Бизнес". 2020. № 1. С. 24.

⁵²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 № 12-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

⁵²⁶ См.: Подольский Ю.Д. Обособленные споры в банкротстве: монография. Москва: Статут, 2020. 171 с.

характерна для институтов предпринимательского права, к которым, безусловно, относится банкротство. Настоящее диссертационное исследование основывается на методологической предпосылке о нахождении института несостоятельности (банкротства) на пересечении частного и публичного права⁵²⁷.

Как указывается в научной литературе, формальным критерием различия между частным и публичным в праве выступает интерес⁵²⁸. И.С. Перетерский писал: «Под публичным правом следует понимать те нормы, которые непосредственно охраняют интересы государства и определяют правовое положение государства и его органов»⁵²⁹. Однако, в настоящее время признается, что в основе публичного права лежат не столько интересы государства, сколько общая польза, то есть не государственный, а публичный интерес. Вопросы пользы являются одними из важнейших в философии английских мыслителей, основателей этического учения утилитаризма И. Бентама и Дж. Ст. Милля, которыми был сформулирован принцип пользы как принцип наибольшего счастья наибольшего количества людей⁵³⁰. Государство в большинстве случаев является гарантом общей пользы или общего блага, под которым понимается «формальное единство различий, то общее, что объединяет различия»⁵³¹. Как отмечалось выше, в настоящее время концепция общей пользы (блага) рассматривается в аспекте публичного интереса,

⁵²⁷ Ср.: Ильяшенко М.В. Защита публичных интересов при банкротстве граждан // Судья. 2016. № 7. С. 46–49; Борисенкова Т.В. Три российских закона о банкротстве: баланс частных и публичных интересов // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 9.

⁵²⁸ См.: Серова О.А., Антропова И.О., Иванов А.В., Малунова З.А., Артемьев Е.В., Рузанов И.В., Котухов С.А. Комментарий к Федеральному закону от 3 июля 2016 г. N 236-ФЗ "О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2016.

⁵²⁹ Римское частное право / Под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М., 2008. С. 11 (автор главы – И.С. Перетерский).

⁵³⁰ Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства. М., 1998; Милль Дж.С. Утилитарианизм. О свободе. СПб., 1900. См. также: Серебрянский Д.С. Классический утилитаризм: основные теоретические проблемы // Этическая мысль. 2011. Вып. 11. С. 90–104; Сушенцова М.С. Утилитаризм И. Бентама и Дж. С. Милля: от добродетели к рациональности // Вестник СПбГУ. Экономика. Т. 33. Вып. 1. С. 17–35.

⁵³¹ Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник. М., 2001. С. 70.

который раскрывается через интересы общества в целом (непосредственно или в лице государства) или его части (социальных групп).

Государство выступает носителем общей функции, т.е. публичной власти, которая принадлежит всему обществу и осуществляется с целью его поддержания⁵³². Публичность включает в себя общие интересы людей, объективированные условия их нормальной деятельности⁵³³, при этом общий интерес понимается как та или иная совокупность частных интересов⁵³⁴.

Публичный интерес приравнивался к государственному интересу римским юристом Ульпианом⁵³⁵, однако в настоящее время **публичный интерес понимается более широко** как совокупность общественного интереса и интереса государства⁵³⁶. Государственные интересы носят публичный характер только тогда, когда из закона или существа правоотношений следует, что деятельность государства направлена на достижение общего блага⁵³⁷. В интересах неопределенного либо определенного, но достаточно широкого круга лиц, то есть в публичных интересах, может выступать не только государство, но и некоммерческие организации (например, торгово-промышленные палаты, общественные объединения потребителей и т.д.).

В законодательстве не определено понятие «публичный интерес», однако в судебной практике можно найти ряд его определений. Так, в пункте 75 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25⁵³⁸ разъясняется, что под публичными интересами следует понимать, в частности,

⁵³² Теория государства и права: Часть 1. Теория государства / под общ. ред. А.Б. Венгерова. М.: Юристъ, 1996. С. 82.

⁵³³ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 26.

⁵³⁴ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1907. С. 166.

⁵³⁵ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Спарк, 2001. С. 261.

⁵³⁶ Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. М., 1995. С. 3.

⁵³⁷ В этой связи представляется не вполне точной точка зрения Т.С. Яценко, что в состав публичных интересов априори входят «государственные интересы, общественные интересы, имеющие важное социальное значение интересы группы лиц, интересы отдельных субъектов, приобретающих при определенных условиях особый социальный статус» (Яценко Т.С. Гражданско-правовая охрана публичных интересов / Под науч. ред. В.С. Ема. М., 2016. С. 97).

⁵³⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

интересы неопределенного круга лиц, направленные на обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды. В перечне государство упоминается лишь единожды, в контексте его обороноспособности и безопасности. Отметим, что в цитируемом разъяснении высшей судебной инстанции имеется еще одна принципиально важная оговорка: само по себе несоответствие сделки законодательству или нарушение ею прав публично-правового образования не свидетельствует о том, что имеет место нарушение публичных интересов. Таким образом, **Верховный Суд Российской Федерации автоматически не уравнивает интересы государства (публично-правового образования) и публичные интересы.**

В научной литературе под «публичными интересами» понимаются интересы общественные⁵³⁹, признанные государством и урегулированные (обеспеченные) правом⁵⁴⁰, отношения, которые всеми признаются открыто или смутно в интересах общежития⁵⁴¹ и состоят в интересах общества как совокупности граждан⁵⁴². Ю.А. Тихомиров определил публичный интерес как признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития⁵⁴³, а В.В. Ивановский как цели, признаваемые государством в качестве общего интереса⁵⁴⁴. Публичные интересы представляют собой основу для создания и развития государственных и общественных институтов, обеспечения законности и правопорядка в жизни общества⁵⁴⁵. Публичный интерес призван, с одной стороны, обеспечивать устои общества и государства как условие их существования, с другой –

⁵³⁹ См.: Шершеневич Г.Ф.: учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М.: Фирма «СПАРК», 1995. 556 с.

⁵⁴⁰ Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды, защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 95.

⁵⁴¹ Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. М., 1879. С. 186.

⁵⁴² Яковлев В.Ф. Россия: Экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М., 2000. С. 167.

⁵⁴³ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: БЕК, 1995. С. 55.

⁵⁴⁴ Ивановский В.В. Вопросы государственоведения, социологии и политики. Казань: Типо-лит. Имп. ун-та, 1899. С. 105.

⁵⁴⁵ Милосердов Н.А. Публичные интересы в праве: понятие и содержание // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 10. С. 202 - 211.

гарантировать удовлетворение частных интересов в их единичном и концентрированном («усредненном») выражении⁵⁴⁶.

Публичный интерес должен быть закреплён в нормативных правовых актах в конкретный исторический момент времени⁵⁴⁷, при этом о нём не обязательно должно упоминаться в тексте нормативного правового акта напрямую, но он находит отражение во всех нормах права⁵⁴⁸. В судебной практике отмечается, что «содержание конкретных публичных интересов может быть сформулировано путем перечисления целей законодательного регулирования той или иной сферы общественных отношений»⁵⁴⁹, именно публичные интересы берутся за основу при формировании государственной политики, в том числе в сфере банкротства.

Категория публичного интереса часто используется в спорах, касающихся вопросов несостоятельности, зачастую неоправданно. Так, в споре относительно приобретения ФГУП «Консервный завод» ФСИН России картофеля у конкретного поставщика без проведения процедуры закупки был сделан вывод о нарушении положения Федерального закона от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁵⁵⁰, в связи с тем, что оно *«посягает на публичный интерес (курсив наш – прим. И.С.)*, что также в свою очередь влечет ничтожность такой сделки»⁵⁵¹. Не ставя под сомнение необходимость соблюдения законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд, сложно согласиться с выводом суда в той части, что приобретение унитарным предприятием картофеля у конкретного поставщика могло повлиять на обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а

⁵⁴⁶ Тихомиров Ю.А. Право и публичный интерес // Законодательство и экономика. 2002. № 3. С. 4.

⁵⁴⁷ См.: Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 65–75.

⁵⁴⁸ Малейн Н.С. Охраняемый законом интерес // Советское государство и право. 1980. № 1. С. 29.

⁵⁴⁹ Определение Верховного Суда РФ от 04.07.2016 № 619-ПЭК15 // Документ опубликован не был

⁵⁵⁰ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

⁵⁵¹ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28.06.2018 № Ф06-33822/2018 по делу № А57-4675/2017 // Документ опубликован не был

также оборону и безопасность государства, охрану окружающей природной среды, то есть все то, что образует категорию публичного интереса. Относительная распространенность таких судебных позиций⁵⁵² **размывает содержание публичного интереса в сфере несостоятельности (банкротства), позволяя необоснованно применять такое обоснование к любым спорам, в которых так или иначе участвуют государственные органы и организации.**

В научной литературе также высказывается идея о необходимости признания за публично-правовыми требованиями приоритета над частноправовыми. Показательно, что эту идею поддерживают и представители судейского корпуса. Например, С.О. Ласкина отмечает: «Необходимость установления для финансовых органов государства приоритета обосновывается тем, что погашение недоимок по налогам преследует интересы всего общества, их нельзя ставить вровень с частными интересами частных структур. Государственный бюджет выполняет всеобщие функции, затрагивающие интересы всех граждан государства»⁵⁵³. Но в цивилизованном правовом порядке наполнение бюджета не является основной или даже факультативной целью законодательства о несостоятельности (банкротстве). Допустим, должник X столкнулся с неплатежеспособностью. По итогам введения в отношении него процедуры наблюдения выявлено имущество на общую сумму 1 000 000, 00 рублей. Предположим, что требования уполномоченных органов и государственных юридических лиц превышают размер конкурсной массы. При удовлетворении требований государства в первоочередном порядке лишь на том основании, что от этого зависит наполнение бюджета, упускается из виду то, что помимо государства в деле о несостоятельности (банкротстве) могут участвовать и другие лица

⁵⁵² Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 24.04.2014 по делу № А33-12440/2010д22 // Документ опубликован не был; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.11.2019 № 11АП-17361/2019 по делу № А72-9131/2019 // Документ опубликован не был

⁵⁵³ См.: Ласкина С.О. Обеспечение соблюдения публичного интереса при несостоятельности (банкротстве) // Вестник Арбитражного суда города Москвы. 2008. № 2. С. 21-28.

(например, кредиторы – представители малого и среднего предпринимательства, для которых получение удовлетворения от данного конкретного должника не менее важно, от этого зачастую зависит сохранение и развитие их собственного бизнеса). Государство также заинтересовано в том, чтобы участниками имущественного оборота были финансово устойчивые, платежеспособные организации, ведь в этом случае они смогут обеспечить поступательное развитие национальной экономики и пополнение бюджета⁵⁵⁴.

Анализируемая позиция не является исключительной и весьма показательна для отечественной юридической науки. Для сравнения, в науке гражданского процесса также анализировалась проблема гипертрофированной защиты интересов государства под предлогом защиты публичных интересов. Корни такого заблуждения уходят в советскую историю, когда, как известно, «правовые акты <...> базировались на принципе коллективизма и были направлены преимущественно на защиту общих интересов в ущерб частным. Что касается гражданского процесса, то особенность отечественного культурологического типа в советский период проявлялась как в сущностных характеристиках судебного разбирательства, так и в непосредственной практике применения гражданских процессуальных норм. Гражданский процесс рассматривался как один из способов ликвидации классового разделения, как метод построения коллективистского общества без частных интересов»⁵⁵⁵. Иными словами, приоритет интересов коллектива над интересами личности, второстепенность «частного» по сравнению с «публичным» механически воспроизводится в литературе.

⁵⁵⁴ Аналогичные рассуждения встречаются у специалистов, занимающихся несостоятельностью (банкротством) кредитных организаций. Так, например, С.А. Карелина утверждает: «С точки зрения публично-правового интереса часто необходимо не столько банкротство банка-должника, сколько сохранение его как элемента расчетной системы и системы предоставления банковских услуг» (Карелина С.А. Правовые проблемы реализации механизма предупреждения банкротства кредитной организации // Банковское право. 2018. № 4. С. 25–33 (СПС «Консультант Плюс»)).

⁵⁵⁵ Малешин Д.Я. Гражданская процессуальная система России. М., 2011. С. 375.

В начале 2000-х гг. современный исследователь С.В. Михайлов, обращавшийся к проблеме интереса, отмечал, что «в советском праве публично-правовые нормы имели приоритет перед частноправовыми, соответственно, преобладало императивное регулирование. Демократические преобразования общественных отношений естественным образом поставили вопрос о том, что отечественная правовая система должна оставить верховенство публичного права, имевшего политическое основание»⁵⁵⁶. Как показывает опыт последних двадцати лет развития отечественной правовой системы, баланс частных и публичных интересов далеко не найден.

Между тем *публичные интересы не противопоставляются интересам частным, а напротив, в некоторой степени представляют собой сумму сонаправленных частных интересов неопределенного круга лиц*. Поэтому данный тезис является краеугольным для науки предпринимательского права, отрицающей принципиальную противопоставимость «частного» и «публичного», провозглашающей необходимость комплексного регулирования частноправовых и публично-правовых отношений.

Говоря о невозможности смешения публичных интересов и интересов публично-правовых образований (государственных и муниципальных интересов), стоит привести и довод позитивного (нормативного) свойства. **В настоящее время законодательно не сформулирован принцип приоритета публично-правовых требований кредиторов, а, следовательно, интересы публично-правовых образований охраняются законом и судом, как правило, на общих основаниях**⁵⁵⁷. В этом смысле следует привести удачную позицию, выработанную одним из окружных судов: «Тот факт, что текущие обязательства, которые в результате совершения оспариваемых в настоящем

⁵⁵⁶ Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. М., 2002. С. 55.

⁵⁵⁷ Можно привести некоторые исключения, которые только подтверждают правило. Так, официально налоговые требования остались в третьей очереди. Однако если в обеспечение требования налогового органа имущество налогоплательщика было арестовано (а налоговый орган может наложить такой обеспечительный арест без участия суда, заручившись лишь санкцией прокурора), то по новому закону такое имущество считается находящимся в залоге, то есть налоговые требования почти всегда будут приравниваться к требованиям залоговых кредиторов (Будылин С.Л. Грубое суждение // Закон. 2019. № 11. С. 110 - 127).

обособленном споре платежей не были исполнены в соответствии с установленной Законом о банкротстве очередностью, являются задолженностью по НДС, не свидетельствует о посягательстве на публичные интересы, либо охраняемые законом интересы третьих лиц. Закрепляя обязанность граждан и юридических лиц платить законно установленные налоги и сборы (статья 57 Конституции РФ), *законодатель при этом не признает за уполномоченным органом в деле о банкротстве статуса привилегированного кредитора* (курсив наш – И.С.)⁵⁵⁸. Как было отмечено во второй главе настоящего диссертационного исследования, **государство, выступающее в процессе несостоятельности (банкротства) в качестве кредитора, не вправе ссылаться на особое положение и в силу этого требовать предпочтительное удовлетворение своих требований.**

Аналогичным образом государство не вправе ссылаться на свой публично-правовой статус как на основание освобождения его от обязанности погашать требования кредиторов или предоставления «льготных» процедур несостоятельности (банкротства). Так, вопрос о субсидиарной ответственности государства в случае банкротства организации с его участием, так как оно отвечает требованиям контролирующего лица, был подробно рассмотрен во второй главе настоящего диссертационного исследования.

Вопрос о защите публичных интересов в делах о несостоятельности (банкротстве) во многих спорах становится предметом рассмотрения суда⁵⁵⁹. Довод о необходимости защиты публичных интересов по делам о банкротстве чаще всего заявляется прокуратурой. Так, при банкротстве дальневосточного

⁵⁵⁸ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.06.2018 № Ф07-4343/2018 по делу № А56-58340/2011. В силу сказанного сложно согласиться с авторами, полагающими, что уполномоченный орган всегда является выразителем публичного интереса в делах о несостоятельности (банкротстве) (см., например: Мороз А.И. Новый подход ВС РФ к исчислению срока исковой давности. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 29.01.2018 № 310-ЭС17-13555 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 6. С. 4–14).

⁵⁵⁹ Определение Верховного Суда РФ от 05.03.2021 № 304-ЭС21-63 по делу № А03-13397/2019 // Документ опубликован не был;

унитарного предприятия «Пассажирская автоколонна» было установлено, что незадолго до возникновения признаков неплатежеспособности здание автовокзала, принадлежавшего должнику, передано другому унитарному предприятию, что прокуратура посчитала нарушением публичных интересов. Суды требования прокуратуры отклонили, посчитав, что обязанность предоставить населению соответствующие услуги по автоперевозке таким образом выполняется⁵⁶⁰. Последний пример из судебной практики позволяет уточнить понимание публичных интересов в процессе несостоятельности (банкротства): *определенное экономическое или социальное благо (в приведенном деле – бесперебойное осуществление автоперевозок – может быть признано публично значимым, то есть объектом публичных интересов, не только при выявлении у неопределенного круга лиц потребности в таком благое, но и при наличии у должника потенциальной возможности удовлетворить соответствующий интерес)*. На заинтересованное лицо (прокурора, представителя публично-правового образования или государственного юридического лица), участвующего в деле о несостоятельности (банкротстве), возлагается процессуальная обязанность по доказыванию наличия публичных интересов в каждом конкретном деле, их нарушения теми или иными действиями, предпринимаемыми в ходе соответствующих процедур, а также о наличии у должника потенциальной возможности удовлетворить публичные интересы. В условиях рыночной экономики нельзя выделить ни социально-экономических, ни юридических, ни даже этических оснований для придания привилегированного статуса абсолютно всем должникам, учрежденным публично-правовым образованием, на том лишь основании, что их деятельность содействует достижению публичных интересов. Более того, с макроэкономической точки зрения само государство заинтересовано в том, чтобы юридические лица,

⁵⁶⁰ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16.02.2016 № Ф03-15/2016 по делу № А73-7805/2015// Документ опубликован не был.

учрежденные им, были экономически эффективными, безубыточными и самокупаемыми. В этой связи публично-правовое образование не должно поощрять нерыночные модели поведения государственных юридических лиц, оправдывая их действия абстрактными публичными интересами.

Говоря о защите публичных интересов в сфере несостоятельности (банкротства), необходимо отметить, что выделение отдельных категорий должников обусловлено именно этой целью. Данному вопросу посвящена глава IX Закон о банкротстве, которая предусматривает специальные правила банкротства отдельных категорий должников – юридических лиц (градообразующих предприятий, кредитных организаций, стратегических предприятий и организаций, субъектов естественных монополий и т.д.). **По смыслу главы IX Закона о банкротстве, публичные интересы могут быть затронуты банкротством не только и не столько государственных юридических лиц, но тех, чья деятельность имеет важное социально-экономическое значение.** Так, например, устанавливая специальные правила для банкротства сельскохозяйственных организаций, законодатель исходил из необходимости защиты публичного интереса, в обеспечении продовольственной безопасности, факультативно – в устойчивом развитии сельских территорий⁵⁶¹. **Главным практическим последствием придания отдельным должникам статуса *sui generis* является усиление реабилитационной составляющей.** По смыслу действующего законодательства публичный интерес состоит именно в реальном восстановлении платежеспособности социально значимого должника, а не искусственном затягивании признания должника банкротом и лишении кредиторов возможности обратиться с взысканием на имущество должника в рамках конкурсного производства. Кроме того, законодатель предусматривает преимущественное право приобретения имущества должника для лиц,

⁵⁶¹ См.: Серобаба И.А. Банкротство сельскохозяйственных организаций: режим правового благоприятствования и продовольственная безопасность // Безопасность бизнеса. 2019. № 1. С. 24–27.

занимающихся социально значимой деятельностью. При этом, сама по себе продажа на торгах социально-значимого имущества (статья 132, статья 110 Закона о банкротстве), как указывается в судебной практике⁵⁶², не нарушает публичные интересы при соблюдении всех установленных законодательством требований. Так, суды указывают, что особый порядок реализации социально значимых объектов в процессе несостоятельности (банкротства) «обеспечивает надлежащий баланс между интересами конкурсных кредиторов, претендующих на удовлетворение требований за счет должника, и публичным интересом в сохранении целевого назначения данных объектов»⁵⁶³. В частности, покупатели таких объектов обязаны обеспечивать надлежащее содержание и использование объектов в соответствии с их целевым назначением, а также выполнение иных устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации обязательств⁵⁶⁴.

Таким образом, в процессе несостоятельности (банкротства) наличие публичных интересов обусловлено не личностью должника (именно поэтому признание всякого должника – государственного предприятия банкротом еще не означает умаление публичных интересов), а связано с деятельностью, которую ведет должник, ее полезностью для общества в целом или отдельных социальных групп. Использовать категорию «публичный интерес» для того, чтобы обосновать «перевес» в сторону защиты интересов органов власти или организаций, связанный с государством, необоснованно.

Важно помнить, что публичный интерес в процессе несостоятельности (банкротства) касается не только взыскания задолженности по налогам и сборам, иным обязательным платежам, управления государственной и

⁵⁶² Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.04.2021 № Ф09-1277/21 по делу № А50-33163/2018 // Документ опубликован не был; Определение Верховного Суда РФ от 23.03.2020 № 305-ЭС19-25116 по делу № А41-69192/2013 // Документ опубликован не был; Определение Верховного Суда РФ от 28.10.2021 № 302-ЭС21-20273 по делу № А33-19720/2019// Документ опубликован не был.

⁵⁶³ Пункт 14 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 1. 2019.

⁵⁶⁴ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 29.10.2020 № 307-ЭС20-9820(1,2) по делу № А66-6552/2015 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 7.

муниципальной собственностью, а в том числе в предоставлении возможности «нового старта» (fresh start) для должников, которые могут очистить себя от долгов, в равномерном распределении имущества должника между кредиторами, в сохранении бизнеса, испытывающего временные трудности, рабочих мест и т.д.

Понятие «публичный интерес», особенно применительно к сфере банкротства, необходимо соотносить с понятием «публичный порядок».

Категория «публичный порядок» появилась в международном частном праве как элемент достижения необходимого баланса в тех случаях, когда одно государство допускает применение на своей территории норм иностранного права. Использование данного инструмента предоставляет государству право отказаться от распространения действия иностранного права на своей территории⁵⁶⁵. На практике нарушение публичного порядка является одним из наиболее частых возражений, используемых проигравшей стороной, которая желает воспрепятствовать приведению в исполнение арбитражного решения, при этом во многих случаях это единственное основание, которое может иметь отношение к содержанию решения и затрагиваемым в нем вопросам материального права⁵⁶⁶.

Публичный порядок охраняет публичные интересы, его элементы конкретизируются судом⁵⁶⁷. При этом высказывается критика в адрес отождествления категорий «публичный интерес» и «публичный порядок»⁵⁶⁸. Зарубежные авторы выделяют три измерения публичного порядка: «публичный интерес», «публичная мораль», «публичная безопасность»⁵⁶⁹,

⁵⁶⁵ Комаров А.С. Международный коммерческий арбитраж и третейское судопроизводство в России: актуальные проблемы / Интервьюер Я. Пискунов // Закон. 2008. № 1. С. 5 - 6.

⁵⁶⁶ Международный коммерческий арбитраж: Учебник / С.А. Абесадзе, Т.К. Андреева, В.Н. Ануров и др.; отв. ред. Т.А. Лунаева; науч. ред. О.Ю. Скворцов, М.Ю. Савранский, Г.В. Севастьянов. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Редакция журнала "Третейский суд"; М.: Статут, 2018. Вып. 9. 965 с.

⁵⁶⁷ Нешатаева Т.Н. Суд и арбитраж: историческая взаимосвязь // Третейский суд. 2005. № 1. С. 16.

⁵⁶⁸ Письмо Министерства юстиции России судье Конституционного Суда; Позиция членов совета по совершенствованию третейского разбирательства относительно арбитрабельности споров, вытекающих из договоров, заключенных в соответствии с Федеральным законом N 223-ФЗ // Третейский суд. 2018. № 1/2. С. 162 - 182.

⁵⁶⁹ Ghodoosi P. The Concept of Public Policy in Law: Revisiting the Role of the Public Policy Doctrine in the Enforcement of Private Legal Arrangements // Nebraska Law Review. 2016. Vol. 94. P. 700.

однако отечественные авторы видят категорию «публичный порядок» более узкой по отношению к понятию «публичный интерес»⁵⁷⁰. Принципиально публичный порядок не должен входить в публичный интерес⁵⁷¹: **публичные интересы составляют ядро публичного порядка**⁵⁷².

Понятие «публичный порядок» в законодательстве не определено. В научной литературе он понимается и как возможность ограничения применения нормы иностранного права при разрешении спора, если применение таковой несовместимо с публичным порядком страны, в которой проходит разбирательство (статья 1193 ГК РФ), и как основание для отказа в приведении в исполнение иностранного арбитражного решения (статья 417 ГПК РФ, статья 244 АПК РФ)⁵⁷³. Изначально оговорка о публичном порядке применялась неоправданно широко, однако в настоящее время суды стали более конкретны и перестали относить к публичному порядку в частности нарушение российского законодательства⁵⁷⁴. Однако в современном праве идет переосмысление концепции о примате норм международного права, сопряженный с поиском более гибких, компромиссных правовых конструкций, которые бы позволяли государствам в ряде случаев блокировать или модифицировать действие неприемлемых для их правовых систем международно-правовых предписаний⁵⁷⁵.

В настоящее время отмечается резкое увеличение количества применений оговорки о публичном порядке в отношении иностранных арбитражных решений, в основном это касается ситуаций, в которых должник

⁵⁷⁰ Белоглавек А.И. Защита прав потребителей в арбитраже. Киев: Таксон, 2013. С. 44.

⁵⁷¹ Бушев А.Ю. Европейский Суд по правам человека и Конституционный Суд РФ: сотрудничество и границы взаимного контроля // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека = Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights. N 2 (2016): "Автономное толкование" Конвенции и "судейский активизм". М.: Статут, 2016. С. 77.

⁵⁷² Шулаков А.А. Интересы публичного порядка Российской Федерации и международное усыновление (удочерение) // Lex russica. 2019. № 11. С. 57.

⁵⁷³ Васильева А.А. Публичный порядок как основание для отказа в приведении в исполнение иностранного арбитражного решения // Вестник арбитражной практики. 2020. № 6. С. 86 - 96.

⁵⁷⁴ Муранов А.И. Некоторые аспекты понятия "публичный порядок" применительно к международному коммерческому арбитражу в России // Международное право. 2001. № 5. С. 406.

⁵⁷⁵ Старженецкий В.В. Временное применение международного договора, противоречащего национальному праву: невозможное возможно? // Международное правосудие. 2015. N 3. С. 118 - 127.

так или иначе связан с государством⁵⁷⁶. Практика российских государственных судов (как арбитражных, так и общей юрисдикции) по применению данного понятия отличается непоследовательностью и отчасти непредсказуемостью⁵⁷⁷, конкретных подходов к данной категории в настоящее время еще не сложилось⁵⁷⁸. В научной литературе с сожалением отмечается, что суды стремятся найти нарушение публичного порядка, публичных интересов для отмены арбитражных решений⁵⁷⁹.

Представляется, что публичный порядок должен служить публичным интересам, а не использоваться в качестве инструмента отмены или запрета на пересмотр решений третейских судов.

Отметим, что категория «публичного интереса» приходит на помощь там, где речь идет о применении императивных норм. Так, в своем Постановлении⁵⁸⁰ Верховный Суд Российской Федерации утверждает, что «Императивная норма права имеет особое значение и относится к нормам непосредственного применения, если она имеет своей основной целью защиту публичного интереса, связанного с основами построения экономической, политической или правовой системы государства». Указанные в названном Постановлении публичные интересы, в других решениях фигурируют как фундаментальные правовые начала (принципы), закрепленные в том числе и сверхимперативными нормами, входящими в состав публичного порядка⁵⁸¹.

⁵⁷⁶ См.: Щетинин Д.С. Связь должника с государством - основание для применения оговорки о публичном порядке? // Третейский суд. 2021. № 1. С. 110 - 121.

⁵⁷⁷ Исполинов А.С. Незамеченная поправка к Конституции: след дела "ЮКОСа" и новая роль Конституционного Суда РФ в определении публичного порядка. URL: <https://zakon.ru/blog/2020/03/20/> (дата обращения: 04.10.2020).

⁵⁷⁸ См.: Фокин Е.А., Молибога П.О. Перспективы иностранных судебных решений в российской юрисдикции: процессуальные проблемы признания и приведения в исполнение // Журнал российского права. 2021. № 2. С. 113 - 127.

⁵⁷⁹ Муранов А.И. Комментарий к Определению Арбитражного суда г. Москвы от 26 февраля 2021 г. по делу N А40-4463/2020-52-12: отмена третейского решения от 16 декабря 2019 г. по делу N 13/2018, администрировавшемуся Морской арбитражной комиссией при ТПП РФ // Третейский суд. 2021. № 1. С. 33.

⁵⁸⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2019 № 24

"О применении норм международного частного права судами Российской Федерации // Российская газета, № 154. 2019.

⁵⁸¹ Шулаков А.А. Интересы публичного порядка и алгоритм определения права, подлежащего применению к частнопроводным отношениям, осложненным иностранным элементом // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 4. С. 184 - 192.

Категория «публичного порядка» имеет непосредственное отношение к сфере банкротства, так как «гражданско-правовые отношения могут быть осложнены публичным элементом, и данный факт, в свою очередь, ставит вопрос о влиянии такого осложнения на арбитрабельность спора»⁵⁸². Верховный Суд Российской Федерации стремится найти в частноправовых спорах публичный элемент, чтобы признать их неарбитрабельными, однако он не спорит с их частноправовой природой⁵⁸³. Существуют и ситуации, когда суд оспаривает частноправовой характер спора и в связи с этим признает его неарбитрабельным⁵⁸⁴, тогда нет необходимости обращаться к концепции публичного порядка, так как она выступает защитным механизмом на тот случай, когда «не сработала» арбитрабельность⁵⁸⁵. Дела, связанные с вопросами банкротства, имеют частноправовую природу, поэтому могут быть признаны неарбитрабельными на основании оговорки о публичном порядке.

Можно предположить, что при признании иностранного банкротства защитным механизмом мог бы выступать такой традиционный инструмент, как оговорка о публичном порядке. Но все то же Киевское соглашение 1992 г.⁵⁸⁶ не предусматривает такого основания для отказа в признании иностранного судебного решения, как противоречие публичному порядку⁵⁸⁷. Суды не ссылаются на публичный порядок при отказе в признании трансграничного эффекта за иностранным банкротством⁵⁸⁸. Как отмечается в

⁵⁸² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 11.07.2018 № 305-ЭС17-7240 по делу № А40-165680/2016 // Документ опубликован не был

⁵⁸³ Муранов А.И. Публичное и частное в арбитраже. Анализ запроса Верховного Суда РФ в КС РФ насчет неарбитрабельности споров в связи с закупками отдельными видами юридических лиц // Вестник международного коммерческого арбитража. 2018. № 1 (16). С. 134.

⁵⁸⁴ Постановление Президиума ВАС РФ от 03.04.2012 № 17043/11 по делу № А41-29131/10 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 7.

⁵⁸⁵ См.: Еремин В.В. Концепция накопления (концентрации) общественно значимых публичных элементов в правоотношении как основание для неарбитрабельности спора // Вестник гражданского процесса. 2021. № 3. С. 191 - 211

⁵⁸⁶ Российские суды отказывали в экзекватуре по причине противоречия иностранного судебного решения публичному порядку РФ со ссылкой на ст. 244 АПК РФ. См., напр.: Постановление ФАС Московского округа от 10.11.2011 по делу N А41-24087/11.

⁵⁸⁷ См.: Долгачев В.В. Проблемные вопросы признания иностранных банкротств в Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. N 12. С. 43 - 46.

⁵⁸⁸ См.: Мохова Е.В. Трансграничные банкротства за рубежом и в России: в поисках баланса между универсализмом и территориальностью // Закон. 2016. N 5. С. 137 - 149.

научной литературе противоречие «публичному порядку» должно неминуемо выражаться в противоречии конкретным нормам или норме, могущим служить выражением некоего «правопорядка», понимаемого как таковой⁵⁸⁹. Вместе с тем, нельзя отрицать, что в области трансграничной несостоятельности необходима охрана правопорядка признающего государства от негативных последствий признания иностранного банкротства, если последнее окажется несовместимым с основополагающими принципами первого⁵⁹⁰. В научной литературе подчеркивается, что государства во всех случаях - даже в универсальных моделях регулирования банкротств, возможных при высокой степени их доверия друг другу, - сохраняют за собой право на защиту такового в сфере трансграничной несостоятельности⁵⁹¹.

Таким образом, перед российской правовой системой стоит непростая задача поиска эффективного механизма признания иностранных судебных актов, вынесенных по делам о трансграничной несостоятельности, позволяющего обеспечить экстерриториальность вынесенных судебных актов и в то же время защиту публичного порядка⁵⁹². Отметим, что в настоящее время в Российской Федерации правовое регулирование трансграничного банкротства не осуществляется. Российская Федерация не является участником ни одного международного договора по вопросам трансграничной несостоятельности⁵⁹³.

Представляется, что данная работа должна вестись в рамках евразийской интеграции, так как вопросам трансграничного банкротства уделяется важно внимание в интеграционных объединениях в рамках устойчивого развития территорий. Как указывает Е.В. Мохова, сохранение направления развития в

⁵⁸⁹ Ануфриева Л.П. Международное частное право: В 3 т. Т. 3: Трансграничные банкротства.

Международный коммерческий арбитраж. Международный гражданский процесс: Учебник. М., 2001. С. 189

⁵⁹⁰ См.: Собина Л.Ю. Признание иностранных банкротств в международном частном праве. М.: Статут, 2012. 238 с.

⁵⁹¹ См.: Мохова Е.В. "Банкротный туризм": миграция должников в поисках лучшей страны для персонального банкротства и освобождения от долгов // Закон. 2015. N 12. С. 73 - 97.

⁵⁹² См.: Солдатова А.Е. Проблемы признания в России иностранных судебных актов, вынесенных по делам о трансграничной несостоятельности // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. N 1. С. 19 - 22.

⁵⁹³ См.: Долганичев В.В. Проблемные вопросы признания иностранных банкротств в Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. N 12. С. 43 - 46.

сторону единого экономического пространства и неукоснительная реализация классических свобод, на которых основывается успешная интеграция, рано или поздно выведут банкротства за пределы одного государства - участника ЕАЭС⁵⁹⁴. Развитие внешнеэкономических отношений и формирование единого рынка интеграции создают потребность в разработке унифицированных правил, направленных на защиту имущественных интересов участников трансграничных процедур несостоятельности (банкротства)⁵⁹⁵. В данном случае может быть полезен европейский опыт создания правил трансграничного банкротства, который нашел отражение в Регламенте N 1346/2000 о производстве по делам о несостоятельности, который вступил в силу с 31 мая 2000 г.⁵⁹⁶

Таким образом, в процессе несостоятельности (банкротства) публичный интерес состоит в наиболее полной защите прав и законных интересов всех участников правоотношения несостоятельности (банкротства), а также в недопущении злоупотребления правом, при этом наличие публичного интереса обусловлено не личностью должника (именно поэтому признание всякого должника – государственного предприятия банкротом еще не означает умаление публичных интересов), а связано с деятельностью, которую ведет должник, ее полезностью для общества в целом, отдельных социальных групп или государства. Использовать категорию «публичный интерес» для обоснования приоритета защиты интересов органов власти или организаций, связанных с государством, во всех случаях недопустимо. Оговорка о публичном порядке в деле о банкротстве должна служить публичным интересам, а не использоваться в качестве инструмента отмены или запрета на пересмотр решений судов.

⁵⁹⁴ См.: Мохова Е.В. Глобализация трансграничных банкротств в России: опыт движения на запад и перспективы развития в евразийском направлении // Закон. 2017. N 5. С. 124 - 137.

⁵⁹⁵ См.: Иванова Т.А. Институт трансграничного банкротства // Юрист. 2020. N 3. С. 24 - 28.

⁵⁹⁶ Кузьмина А.П. Европейская модель трансграничной несостоятельности // Международное публичное и частное право. 2005. N 4.

Заключение

Проведенное в настоящей диссертационной работе исследование показало, что во всяком цивилизованном правовом порядке государство выступает в качестве неотъемлемого участника процесса несостоятельности (банкротства), совмещая в своем статусе различные функции, в том числе регулятивные, контроль-надзорные, хозяйственно-экономические. Участие государства в процессе несостоятельности (банкротства) обусловлено объективными социально-экономическими предпосылками. Рыночные механизмы без поддержки и активного внешнего участия государства не позволяют самостоятельно удовлетворить требования всех кредиторов к неплатежеспособному должнику. В этом смысле государство выступает в качестве независимой стороны, создающей необходимые условия для цивилизованного разрешения всякого спора о несостоятельности (банкротстве) (прежде всего при помощи судов и т.д.), так как специфика отношений несостоятельности (банкротства) заключается в том, что обычными гражданско-правовыми средствами зачастую невозможно разрешить конфликт между должником и кредитором, в связи с чем разрешение такого конфликта осуществляется с участием государства. При этом, статус государства в отношении несостоятельности (банкротства) можно определить двояко, с одной стороны, оно участвует в таких отношениях на равных началах с другими участниками гражданского оборота, что позволяет сделать вывод о том, что государство не должно иметь привилегированное положение или обладать особым статусом в делах о несостоятельности (банкротстве), с другой стороны, участие государства всегда вносит в любые вопросы свои особенности, так как государство в любом случае не утрачивает своей публично-правовой составляющей и роль гаранта защиты публичных интересов. В международных отношениях важными являются также вопросы публичного порядка, оговорка о котором

применяется к отношениям несостоятельности (банкротства). Необходимо подчеркнуть, однако, что оговорка о публичном порядке в деле о банкротстве должна служить публичным интересам, а не использоваться в качестве инструмента отмены или запрета на пересмотр решений судов.

В основном участие государства в процессе несостоятельности (банкротства) заключается в государственном регулировании отношений несостоятельности (банкротства), которое может проявляться через различные инструменты, в том числе широкий круг мер, которые используются в применении разных методов в зависимости от конкретного вопроса, исторического периода и страны, в которой имеет место процесс несостоятельности (банкротства). При этом общей целью государства в процессе такого регулирования выступает обеспечение стабильности гражданского оборота, служащего гарантией стабильности самого государства, в чем проявляется защита публичного интереса, а также в целом и публичного порядка. В качестве регулятора отношений несостоятельности (банкротства) государство может как установить особый порядок проведения банкротства отдельных категорий должников, например, граждан, градообразующих предприятий, кредитных организаций и т.д., но и вывести отдельных субъектов экономических отношений из-под действия Закона о банкротстве в целях обеспечения защиты публичных интересов.

Государственное регулирование в сфере несостоятельности (банкротства) является основным проявлением государственного воздействия на данную сферу, однако государство вправе делегировать часть своих публично-правовых функций определенным субъектам частного права (саморегулируемым организациям, иным некоммерческим организациям и т.д.). В целом делегирование публично-правовых функций можно признать перспективной тенденцией развития предпринимательского законодательства, так, саморегулирование стало удачной альтернативой лицензированию и успешно продолжает служить инструментом дерегулирования экономики, уменьшения государственного вмешательства в

частноправовые отношения, что выражается в том числе в уменьшении регуляторного и административного воздействия со стороны государства на участников процесса несостоятельности (банкротство). Субъектом, которому государство делегирует публично-правовые функции в сфере несостоятельности (банкротства), является саморегулируемая организация арбитражных управляющих, иногда национальное объединение таких саморегулируемых организаций, но не сами арбитражные управляющие.

Частично делегируя полномочия некоммерческим организациям, государство не «самоустраняется» из сферы несостоятельности (банкротства), а лишь способствует дерегулированию конкретной сферы общественной жизни, то есть устранению неэффективных, излишних административных барьеров и предписаний. Так, государство не отказывается от своих контрольно-надзорных полномочий, так как вопросы несостоятельности (банкротства) слишком значимы для рынка в целом, стабильности экономики, а значит в конечном итоге и для защиты национальной безопасности. В настоящее время происходит распределение реализации данной функции между несколькими структурами, подведомственными различным органам государственной власти, что затрудняет координацию осуществления контрольно-надзорных полномочий и препятствует созданию и реализации единой государственной политики в сфере несостоятельности (банкротства). Данную проблему необходимо исправить, выбрав единый орган, ответственный за проведение последовательной государственной политики по вопросам несостоятельности (банкротства). В настоящем исследовании государственная политика в сфере банкротства была определена как система мер и методов государственного воздействия, направленная на достижение баланса частных и публичных интересов при осуществлении предупреждения банкротства, реализации процедур банкротства, оформленную через правовые принципы, правовые нормы и иные правовые средства регулирования отношений несостоятельности (банкротства).

Отметим, что в рамках несостоятельности (банкротства) проявляет себя институт сорегулирования, который выступает одной из форм самоуправления в экономической сфере и представляет собой совместную реализацию государственными органами и негосударственными организациями публично-правовых функций в рамках обсуждения принятия нормативных актов, правоприменения и правореализации. Представляется, что данный институт должен получить все более развитие в рыночной экономике, где наблюдается тенденция принятия на себя обществом осуществления части публично-правовых функций.

Одним из главных направлений государственного регулирования отношений несостоятельности (банкротства) является правовое регулирование данной сферы. Отношения, возникающие в сфере несостоятельности (банкротства), характеризуются тесным взаимодействием частных и публичных интересов, что предопределяет комплексно-правовой характер регулирования соответствующих отношений, невозможность их регламентации нормами лишь одной отрасли права. Только гармоничное сочетание норм частного и публичного права позволит в наивысшей степени обеспечить защиту прав и законных интересов всех участников конкретного дела о банкротстве.

Государство уделяет большое внимание законодательству о банкротстве, которое активно развивается в настоящее время. Так, основным нормативным правовым актом в данной сфере считается Закон о банкротстве, который был принят в 2002 году (третий по счету закон о банкротстве в Российской Федерации), изменяется в среднем по 5 - 6 раз в год, всего более 100 раз⁵⁹⁷. Кроме того, разработан проект Федерального закона N 239932-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в

⁵⁹⁷ См.: Попондопуло В.Ф. Российская система законодательного регулирования отношений банкротства: состояние и тенденции развития // Юрист. 2021. N 5. С. 10 - 16.

части процедуры реструктуризации долгов в делах о банкротстве юридических лиц»⁵⁹⁸, который предполагает существенное переосмысление банкротного законодательства, вплоть до названия Закона, который в предлагается именовать «О реструктуризации и банкротстве», что явно смещает крен в стороны восстановительных процедур, продолжниковской позиции. В проекте закона содержится идея об исключении положений о процедурах наблюдения, финансового оздоровления и внешнего управления, которые будут унифицированы в рамках процедуры реструктуризации долгов.

Представляется, что изменения законодательства о банкротстве необходимо строить на основе продуманной государственной политики в данной сфере, которая должна быть разработана с учетом определенных принципов регулирования процесса несостоятельности (банкротства). Представляется, что действия государства в данной сфере должны исходить из идеи об упрощении процедур несостоятельности (банкротства), так как необходимо по максимуму избежать злоупотреблений со стороны участников процесса несостоятельности, в том числе избежать затягивания сроков проведения процедур банкротства. Конечно, государство должно по возможности помочь в сохранении бизнеса тех субъектов рынка, которые испытывают временные затруднения, так как экономике нужны сильные субъекты предпринимательской деятельности, которые способны создавать рабочие места и обеспечивать рост ВВП. Представляется, что основным направлением развития государственной политики и ее правового обеспечения в сфере несостоятельности (банкротства) должен стать тренд по защите и поддержке бизнеса, как со стороны должника, так и со стороны кредитора, особенно в отношении участия государства в процессе несостоятельности (банкротства). В рамках реализации такой политики в кризисных условиях проявляет себя, прежде всего, социальная функция

⁵⁹⁸ URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=166722#021215881300795636> (дата обращения: 22.03.2021).

государства, которое должно защищать интересы своих граждан и субъектов предпринимательской деятельности, ведущих бизнес на ее территории, так как от этого непосредственно зависит развитие экономики, защита национальных интересов и защита национальной безопасности.

Вместе с тем, в интересах государства избавить рынок от элементов, которые не способны в нем выжить, так как нормальное развитие рыночных отношений напрямую зависит от эффективности государственного регулирования в области несостоятельности (банкротства), при этом государство должно по максимуму обеспечить сохранение конкурсной массы в интересах конкурсных кредиторов, среди которых находится и само государство. Государство при этом должно соблюдать принцип равенства конкурирующих кредиторов, действуя не в собственных интересах, а в публичных интересах, то есть в том числе в интересах общества и каждого его члена. Отметим, что в процессе несостоятельности (банкротства) публичный интерес состоит в наиболее полной защите прав и законных интересов всех участников правоотношения несостоятельности (банкротства), а также в недопущении злоупотребления правом одними из этих участников, при этом наличие публичного интереса обусловлено не личностью должника (именно поэтому признание всякого должника – государственного предприятия банкротом еще не означает умаление публичных интересов), а связано деятельностью, которую ведет должник, ее полезностью для общества в целом, отдельных социальных групп или государства. Использовать категорию «публичный интерес» для обоснования приоритета защиты интересов органов власти или организаций, связанный с государством, недопустимо.

При этом нельзя не отметить, что государство как участник отношений несостоятельности (банкротства) исторически исходило из собственных интересов, оказываясь выгодоприобретателем процесса несостоятельности субъектов экономических отношений, однако впоследствии его роль трансформировалась в регуляторную, когда государство стало гарантом

экономической стабильности в поиске баланса между интересами кредитора и должника с тем или иным уклоном в зависимости от выбранной государственной политики в сфере банкротства в тот или иной исторический период в отдельно взятой стране. В настоящее время, избегая чрезмерного вмешательства и тем самым «огосударствления» экономики, государство разрешает принципиальное противоречие – ситуацию неплатежеспособности должника, лишенного объективной возможности самостоятельно погасить задолженность перед кредиторами. Для разрешения этого противоречия государство осуществляет комплекс специфических функций, обеспечивающих не только финансовое оздоровление должника и удовлетворение требований кредиторов, но также стабильность имущественного оборота.

Являясь комплексным институтом институт несостоятельности (банкротства) предполагает сочетание различных средств государственного регулирования негативного и позитивного характера, прямых и косвенных методов государственного регулирования стимулирующего или ограничительного (карательного) характера, построенных на координации или субординации (с уклоном в последнюю), а также комбинацию частноправовых и публично-правовых средств регламентации соответствующих отношений.

Достижение задач государственного участия в процессе несостоятельности (банкротства) требует создания целостной системы средств государственного регулирования, при этом в зависимости от целей государственного регулирования в конкретный момент времени могут быть использованы различные методы и средства для достижения таких целей. Средства, в том числе и правовые, представляется возможным разделить на позитивные, то есть предполагающие оказание регуляторного, финансового и иного содействия участникам процесса несостоятельности (банкротства) со стороны правопорядка, и негативные, то есть возлагающие на кредитора и (или) должника дополнительные неблагоприятные последствия (санкции) за нарушение банкротного законодательства. В частности, к позитивным

относятся (1) превентивные средства, реализуемые государством до возникновения признаков неплатежеспособности у участников оборота, (2) стабилизационные средства, применяемые после возникновения признаков неплатежеспособности и позволяющие государству нивелировать последствия такой неплатежеспособности, и (3) средства процессуального характера, выражающиеся в координации и контроле компетентными органами государственной власти (судами) процесса несостоятельности (банкротства) отдельных должников. К негативным средствам, предлагается относить, например, юридическую ответственность, дисциплинарное воздействие. В условиях рыночной экономики предпочтительно, чтобы государство преимущественно использовало позитивные средства, направленные на поддержку должников, предупреждение их неплатежеспособности и справедливое судебное рассмотрение споров о несостоятельности (банкротстве). В свою очередь негативные средства государственного регулирования (например, ответственность) служат целям повышения дисциплины участников дел о несостоятельности (банкротстве) и пресекают противоправные формы их поведения.

Государство осуществляет опосредованное участие в процессе несостоятельности (банкротства) через судебные органы, которые, действуя в конституционно-правовой системе разделения властей, не только разрешают дела о несостоятельности (банкротстве), но также в случаях выявления пробела в праве (ситуация «молчания закона») самостоятельно восполняют соответствующий пробел на основе общих норм законодательства о несостоятельности (банкротстве). Не являясь непосредственной стороной правоотношений несостоятельности (банкротства), суд выступает от имени Российской Федерации (как правопорядка) и выполняет в том числе функцию

контролю за соблюдением прав и законных интересов участников дел о несостоятельности (банкротстве)⁵⁹⁹.

Говоря о правовых формах участия государства в процессе несостоятельности (банкротства), важно отметить, что публично-правовое образование выступает в нескольких статусах: как публичный регулятор (правопорядок), то есть внешний участник правоотношений несостоятельности (банкротства), и как непосредственная сторона конкретного дела о банкротстве. Если в первом случае государство является выразителем и гарантом публичных интересов, то во втором случае оно отстаивает свои собственные (частные) интересы, причем руководствуясь принципом равенства публично-правового образования с иными участниками имущественного оборота. Закрепление статуса государства как непосредственного (активного) участника отношений несостоятельности (банкротства) характерно для процесса несостоятельности (банкротства) отдельных категорий должников, имеющих важное значение для общества и государства. В частности, государство уделяет значительное внимание поддержке стратегических и градообразующих предприятий, стремясь не допустить их банкротства, устанавливая более высокие критерии и признаки банкротства, государство поддерживает также субъектов естественных монополий и сельскохозяйственные предприятия, так как их деятельность важна для всего общества в целом. Государству также важна финансовая устойчивость в связи с чем предусмотрены особенности несостоятельности (банкротства) финансовых организаций и кредитных организаций. Выполняя свою социальную функцию и стремясь обеспечить конституционное право

⁵⁹⁹ Например, Обзор судебной практики разрешения споров, связанных с установлением в процедурах банкротства требований контролирующих должника и аффилированных с ним лиц (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29.01.2020) // ; Обзор судебной практики по вопросам, связанным с участием уполномоченных органов в делах о банкротстве и применяемых в этих делах процедурах банкротства (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 9. 2017; Обзор судебной практики по вопросам, связанным с признанием недействительными решений собраний и комитетов кредиторов в процедурах банкротства (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.12.2018) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 8. 2019; Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2012 № 35 (ред. от 21.12.2017) «О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве» // Вестник ВАС РФ. № 8. 2012.

граждан на жилище, государство также устанавливает особенности банкротства застройщиков. Особенности предусмотрены также для продажи социально-значимого имущества в рамках конкурсного производства, а также имеющие значимость для государства объектов соглашений государственно-частного партнерства.

Правовые формы участия государства в отношениях несостоятельности (банкротства) можно классифицировать по различным основаниям. Так, в зависимости от роли государства можно классифицировать правовые формы на вертикальные, в которых государство действует как носитель публично-правовых (суверенных) полномочий, и горизонтальные, где государство выступает непосредственным участником отношений несостоятельности (банкротства) на стороне кредитора или должника. По критерию вида реализуемых публично-правовых функций можно выделить такие правовые формы участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) как. На основании критерия формы защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов можно выделить юрисдикционную и неюрисдикционную формы участия государства в процессе несостоятельности (банкротства).

Отметим, что правовые формы участия государства в процессе несостоятельности (банкротства) сами по себе не являются универсальными константами. Напротив, в различных правопорядках, а также в различных исторических условиях эти формы могут дифференцироваться. В этой связи правовая наука вынуждена непрерывно искать наиболее совершенные формы участия государства в экономической жизни общества, выступать с предложениями по совершенствованию отраслевого законодательства и правоприменения. В конечном счете государство должно выработать целостную систему правового регулирования отношений по участию государства в процессе несостоятельности (банкротства), отвечающую требованиям и условиям рыночной экономики, реализовывать продуманную и сбалансированную государственную политику в названной сфере.

В заключении отметим, что в последнее время Российская Федерация переживает череду социально-экономических кризисов, влекущих массовые банкротства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Автор убежден, что развитость, разработанность и полнота законодательства о несостоятельности (банкротства) является важным признаком правового государства, из чего следует, что публичная власть, создавая справедливые правила для участников правоотношений несостоятельности (банкротства), облакая эти правила в ясные нормы закона и при этом само же соблюдая собственные установления, внесет решительный вклад в укрепление национальной экономики и обеспечение социальной стабильности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, ИНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с поправками) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5496.
8. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.
9. Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.
10. Гражданский процессуальный кодекс ГСФСР 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 46–47. Ст. 478.
11. Гражданский процессуальный кодекс ГСФСР 1964 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.
12. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
14. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

15. Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Российская газета. 2020. № 74.
16. Федеральный закон от 20.07.2020 N 215-ФЗ «Об особенностях исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также возврата просроченной задолженности в период распространения новой коронавирусной инфекции» // СЗ РФ. 27.07.2020. N 30. Ст. 4741.
17. Федеральный закон от 04.06.2018 N 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // СЗ РФ. 11.06.2018. N 24. Ст. 3394.
18. Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4767.
19. Федеральный закон от 29.07.2017 № 266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4815.
20. Федеральный закон от 03.11.2015 № 297-ФЗ «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6198.
21. Федеральный закон от 22.12.2014 № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7543.

22. Федеральный закон от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
23. Федеральный закон от 30.12.2008 № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 4.
24. Федеральный закон от 27.10.2008 N 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2014 года (утратил силу) // СЗ РФ. 03.11.2008. N 44. Ст. 4981
25. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.
26. Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. Ст. 52 (часть I), ст. 5029.
27. Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.
28. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4767.
29. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
30. Федеральный закон от 08.01.1998 № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 222.
31. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях») // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
32. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

33. Закон РФ от 19.11.1992 № 3929-1 «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» // Российская газета. 1992. № 279.
34. Указ Президента РФ от 14.06.1992 № 623 «О мерах по поддержке и оздоровлению несостоятельных государственных предприятий (банкротов) и применении к ним специальных процедур» // Российская газета. 1992. № 138.
35. Постановление Правительства РФ от 28.03.2022 N 497 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами» // СЗ РФ. 04.04. 2022. N 14. Ст. 2278.
36. Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 428 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников» // СЗ РФ. 13.04.2020. N 15 (часть IV). Ст. 2282.
37. Постановление Правительства РФ от 01.10.2020 N 1587 «О продлении срока действия моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников» // СЗ РФ. 12.10.2020. N 41. Ст. 6429.
38. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 «Об утверждении Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.
39. Постановление Правительства РФ от 07.08.2008 № 368 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий стратегическим организациям оборонно-промышленного комплекса в целях предупреждения банкротства» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2367.
40. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721.

41. Постановление Правительства РФ от 03.02.2005 № 52 «О регулирующем органе, осуществляющем контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 464.
42. Постановление Правительства РФ от 29.05.2004 № 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве» (вместе с «Положением о порядке предъявления требований по обязательствам перед Российской Федерацией в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2310.
43. Постановление Правительства РФ от 01.06.1998 № 537 «О Федеральной службе России по делам несостоятельности и финансовому оздоровлению» // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2546.
44. Постановление Правительства РФ от 20.09.1993 № 926 «Об утверждении Положения о Федеральном управлении по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3615.
45. Приказ Минэкономразвития России от 19.10.2007 № 351 «Об утверждении Порядка выбора органом, уполномоченным представлять в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требования об уплате обязательных платежей и требования Российской Федерации по денежным обязательствам, саморегулируемой организации арбитражных управляющих при подаче в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом» // Российская газета. 2007. № 294.
46. Приказ Минэкономразвития России от 03.08.2004 № 219 «О Порядке голосования органа, уполномоченного представлять в делах о

- банкротстве и в процедурах банкротства требования об уплате обязательных платежей и требования Российской Федерации по денежным обязательствам при участии в собраниях кредиторов» // Российская газета. 2004. № 203.
47. Порядок привлечения инвесторов к участию в предупреждении банкротства банков и мониторинга их финансового положения (утв. решением Правления ГК «Агентство по страхованию вкладов» от 16.03.2017, протокол № 30, раздел IX).
 48. Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2015/848 от 20.05.2015 «О процедурах несостоятельности» // OJ L 141. 05.06.2015. P. 19–72.
 49. Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2001/17/ЕС от 19.03.2001 «О порядке реорганизации и прекращении деятельности страховых организаций» // OJ L 110. 20.04.2001. P. 28–39.
 50. Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2001/24/ЕС от 04.04.2001 «О порядке реорганизации и прекращении деятельности кредитных организаций» // OJ L 125. 05.05.2001. P. 15–23.
 51. Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/94/ЕС от 22.10.2008 «О защите работников в случае банкротства работодателя» // OJ L 283. 28.10.2008. P. 36–42.
 52. Закон ФРГ о банкротстве (1994) (BGBl. I S. 2866).
 53. Закон Англии о банковской системе (2009) (официальный текст приводится по: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/1/contents>).
 54. Конституция США (1787) (официальный текст приводится по: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm).
 55. Кодекс законов США о банкротстве (1978) (официальный текст приводится по: <https://www.usbankruptcycode.org>).

56. Закон США о реформе Уолл-Стрит и защите потребителей (2010) (официальный текст приводится по: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ203/PLAW-111publ203.pdf>).

2. СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

1. Постановление ЕСПЧ от 03.04.2012 «Дело «Котов (Kotov) против Российской Федерации» (жалоба № 54522/00) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. № 6.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второй части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова» // СЗ РФ. 2012. № 21. Ст. 2697.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 5. Ст. 866).
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.05.2011 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации», статьи 28 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», пункта 1 статьи 33 и статьи 51 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 23. Ст. 3356.

5. 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.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.07.2002 № 14-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации «Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков» и жалобой ОАО «Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств» // СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3161.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.07.2001 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.
9. Определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2019 № 3072-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Управление по благоустройству города» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации».
10. Определение Конституционного Суда РФ от 11.04.2019 № 867-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы публичного акционерного

общества Банк «ЮГРА» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктами 2 и 7 пункта 1 статьи 189.26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», а также статьей 73 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

11. Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2005 № 297-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная телекоммуникационная компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации».
12. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 № 44 «О некоторых вопросах применения положений статьи 9.1 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Российская газета. 2021. № 2.
13. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.12.2017 № 53 «О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 3.
14. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.10.2015 № 45 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве) граждан» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 12.
15. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.
16. Постановление Пленума ВАС РФ от 25.01.2013 № 11 «Об уплате налога на добавленную стоимость при реализации имущества должника, признанного банкротом» // Вестник ВАС РФ. 2013. № 3.

17. Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2012 № 35 «О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве» // Вестник ВАС РФ. 2012. № 8.
18. Постановление Пленума ВАС РФ от 23.12.2010 № 63 «О некоторых вопросах, связанных с применением главы III.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» // Вестник ВАС РФ. 2011. № 3.
19. Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.
20. Обзор судебной практики разрешения споров, связанных с установлением в процедурах банкротства требований контролирующего должника и аффилированных с ним лиц (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29.01.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 7.
21. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 2.
22. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2018), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 1.
23. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 12.
24. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2017 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. №№ 5–6.
25. Обзор судебной практики по вопросам, связанным с участием уполномоченных органов в делах о банкротстве и применяемых в этих

- делах процедурах банкротства, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2016 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 9.
26. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 30.12.2004 № 88 «О некоторых вопросах, связанных с утверждением и отстранением арбитражных управляющих» // Вестник ВАС РФ. 2005. № 3.
 27. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 06.08.1999 № 43 «Вопросы применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» // Вестник ВАС РФ. 1999. № 10.
 28. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 14.07.1999 № 45 «Об обращении взыскания на имущество учреждения» // Вестник ВАС РФ. 1999. № 11.
 29. Постановление Президиума ВАС РФ от 17.01.2012 № 10939/11 по делу № А45-16998/2010.
 30. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 19.04.2021 № 305-ЭС20-23028 по делу № А40-54774/2020.
 31. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 25.01.2018 № 310-ЭС17-14013 по делу № А48-7405/2015.
 32. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 27.10.2017 № 305-КГ17-9802 по делу № А40-17830/2017.
 33. Определение Верховного Суда РФ от 18.03.2021 № 305-ЭС20-23028 по делу № А40-54774/2020.
 34. Определение Верховного Суда РФ от 13.02.2020 № 309-ЭС19-27097(1,2) по делу № А76-7838/2015.
 35. Определение Верховного Суда РФ от 04.02.2020 № 309-ЭС19-11883(3) по делу № А47-6140/2018.
 36. Определение Верховного Суда РФ от 20.05.2019 № 309-ЭС19-6687 по делу № А60-10876/2018.

37. Определение Верховного Суда РФ от 17.06.2019 № 309-ЭС19-8249 по делу № А07-8843/2018.
38. Определение Верховного Суда РФ от 23.09.2019 № 310-ЭС19-15293 по делу № А48-3923/2009.
39. Определение Верховного Суда РФ от 09.01.2017 № 587-ПЭК16 по делу № А40-117039/2015.
40. Определение Верховного Суда РФ от 09.01.2017 № 587-ПЭК16 по делу № А40-117039/2015.
41. Определение Верховного Суда РФ от 01.11.2016 № 301-ЭС15-7757(2) по делу № А38-877/2011.
42. Определение Верховного Суда РФ от 28.11.2016 № 301-ЭС16-15361 по делу № А17-6642/2011.
43. Определение Верховного Суда РФ от 28.11.2016 № 301-ЭС16-15361 по делу № А17-6642/2011.
44. Определение Верховного Суда РФ от 12.02.2015 № 302-ЭС14-8333 по делу № А78-5604/2010.
45. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 05.05.2017 № Ф01-1222/2017, Ф01-1249/2017 по делу № А28-7609/2012.
46. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.04.2017 № Ф01-748/2017 по делу № А43-34117/2015.
47. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29.05.2018 № Ф02-2143/2018 по делу № А74-11252/2016.
48. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11.06.2021 № Ф03-1434/2021 по делу № А04-7762/2020.
49. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 01.06.2015 № Ф03-2121/2015 по делу № А73-1434/2013.
50. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 12.09.2019 № Ф03-3928/2019 по делу № А73-417/2015.

51. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.02.2019 № Ф03-123/2019 по делу № А73-4440/2018.
52. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16.02.2016 № Ф03-15/2016 по делу № А73-7805/2015.
53. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 16.08.2016 № Ф04-3109/2016 по делу № А03-19077/2014.
54. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17.02.2020 № Ф04-721/2012 по делу № А45-4777/2010.
55. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18.12.2018 № Ф04-5765/2017 по делу № А81-3986/2016.
56. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15.07.2021 № Ф05-16078/2021 по делу № А41-42506/2020.
57. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.06.2021 № Ф05-11547/2021 по делу № А40-75735/2020.
58. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.03.2021 № Ф05-1355/2021 по делу № А40-47134/2020.
59. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.05.2021 № Ф05-7264/2021 по делу № А40-164540/2020.
60. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.08.2020 № Ф05-964/2017 по делу № А40-145317/2015.
61. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.06.2020 № Ф05-22426/2019 по делу № А41-4887/2016.
62. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.02.2019 № Ф05-11947/2018 по делу № А40-145641/2017.
63. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.08.2018 № Ф05-7573/2018 по делу № А41-4123/2017.
64. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.03.2020 № Ф05-11115/2014 по делу № А41-37324/2011.
65. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.08.2019 № Ф05-10399/2019 по делу № А40-39564/2018.

66. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.02.2020 № Ф05-10406/2015 по делу № А40-150393/2014.
67. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.11.2019 № Ф05-19160/2019 по делу № А41-18734/2017.
68. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 29.09.2015 № Ф05-13444/2015 по делу № А40-71082/2015.
69. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28.06.2018 № Ф06-33822/2018 по делу № А57-4675/2017.
70. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 09.07.2019 № Ф06-48872/2019 по делу № А12-6133/2018.
71. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 12.03.2020 № Ф06-43039/2019 по делу № А65-32810/2017.
72. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 25.12.2019 № Ф06-44356/2019 по делу № А49-6629/2012.
73. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.06.2021 № Ф07-6258/2021 по делу № А56-59153/2020.
74. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.01.2020 № Ф07-15999/2019 по делу № А13-12419/2017.
75. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18.09.2018 № Ф07-10205/2018 по делу № А13-71/2013.
76. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.06.2018 № Ф07-4343/2018 по делу № А56-58340/2011.
77. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28.03.2016 № Ф07-690/2016 по делу № А26-269/2013.
78. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.08.2015 по делу № А56-49597/2014.
79. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 02.02.2018 № Ф08-10968/2017 по делу № А20-1318/2015.
80. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 18.10.2019 № Ф09-6851/19 по делу № А60-53220/2016.

81. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28.08.2018 № Ф09-4937/18 по делу № А60-27863/2014.
82. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 09.07.2020 № Ф10-1648/2020 по делу № А48-4675/2019.
83. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 11.12.2008 № Ф03-5526/2008 по делу № А16-559Б/2008.
84. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 28.06.2013 № Ф03-2795/2013 по делу № А73-10576/2012.
85. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.01.2021 № Ф04-105/2019 по делу № А46-1388/2018.
86. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 19.04.2004 № Ф04/2037-303/А46-2004.
87. Постановление ФАС Московского округа от 11.07.2013 по делу № А40-158535/2012.
88. Постановление ФАС Московского округа от 30.12.2009 № КГ-А40/13731-09 по делу № А41-6789/2008.
89. Постановление ФАС Поволжского округа от 21.01.2014 по делу № А06-5322/2012.
90. Постановление ФАС Уральского округа от 19.05.2005 № Ф09-2113/05-С1 по делу № А76-37119/2004.
91. Постановление ФАС Уральского округа от 24.01.2011 № Ф09-11407/10-С4 по делу № А76-7206/2010.
92. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 25.03.2019 по делу № А33-21593/2018.
93. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 10.04.2013 № 06АП-1432/2013 по делу № А73-10576/2012.
94. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 27.06.2019 № 08АП-5755/2019 по делу № А70-279/2019.

3. НАУЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Ampolo C. Staat und Staatlichkeit in Der Frühen Römischen Republik. Berlin, 1990.
2. Balz M. The European Union Convention on Insolvency Proceeding // American Bankruptcy Law Journal. № 70, 1996.
3. Bavasso A. Communications in EU Law: Antitrust Market Power and Public Interest. The Hague, London, New York, 2003.
4. Blum B.A. Bankruptcy and Debtor/Creditor: Examples and Explanations. New York, 2006.
5. Bülow O. Die Lehre von die Prozesseinreden und die Prozessvoraussetzungen. Giessen, 1868.
6. Dean S.A. Tax Deregulation // New York University Law Review. Vol. 86. 2011. N 2.
7. Eschelbach Hansen M., Hansen B.A. Bankrupt in America: A History of Debtors, Their Creditors, and the Law in the Twentieth Century. Chicago, 2020.
8. Friedman L.M. A History of American Law. New York, London, Toronto, Sydney, 2005.
9. Fruehwald E.S. Choice of Law for American Courts: A Multilateralist Method. Westport, London, 2001.
10. Godfrin Ph. Droit administrative des biens. Paris, 2001.
11. Göretzlehner E. Maritime Cross-Border Insolvency: An Analysis for Germany, England & Wales and the USA. Frankfurt am Main, 2019.
12. Ghodoosi P. The Concept of Public Policy in Law: Revisiting the Role of the Public Policy Doctrine in the Enforcement of Private Legal Arrangements // Nebraska Law Review. 2016. Vol. 94.
13. Hackl K. Vom «quasi» im römischen zum «als ob» im modernen Recht // Rechtsgeschichte und Privatrechtsdogmatik. Heidelberg, 1999.
14. Hunter W.A. A Systematic and Historical Exposition of Roman Law in the Order of a Code. London, 1876.

15. Kadner Graziano Th. A Guide to Consumer Insolvency Proceedings in Europe, Cheltenham, 2019.
16. Kaufmann F.-X. Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main, 2003.
17. McCormack G., Keay A., Brown S. European Insolvency Law: Reform and Harmonization. Cheltenham, 2017.
18. Oertel Ch. Objektive Haftung in Europa: rechtsvergleichende Untersuchung zur Weiterentwicklung der verschuldensunabhängigen Haftung im europäischen Privatrech. Tübingen, 2010.
19. Pace M. The Public Policy Exception to the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments: Ignoring the Public Policy Exception is A Detriment to U.S. Litigants // International Private Law. 2016. Vol. 2.
20. Smid S. Handbuch: Insolvenzrecht. Berlin, Boston, 2018.
21. The History of Bankruptcy: Economic, Social and Cultural Implications in Early Modern Europe / Ed. by Th. M. Safley. New York, 2013.
22. Warren E. Bankruptcy Policy // The University of Chicago Law Review. 1987. № 3. Vol. 54.
23. Westbrook J.L. A Global View of Business Insolvency Systems. Leiden, Boston, 2010.
24. Wildmann L. Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Mikroökonomie und Wettbewerbspolitik. München, Wien, 2007.
25. Zeynalova Y. The Law on Recognition and Enforcement of Foreign Judgments: Is It Broken and How Do We Fix It // Berkeley Journal of International Law. 2013. Vol. 31.
26. Абросимова Е.А. Некоммерческие организации в экономике: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2016. № 1.
27. Авилов Г.Е. Избранное. М., 2015.
28. Аксененок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950.

29. Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. М., 2010.
30. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право: Учебник / Под ред. А.П. Алехина. В 2-х ч. М., 2010.
31. Алгазина А.Ф. Саморегулирование как вид управленческой деятельности (административно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017.
32. Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб., 2005.
33. Анисифорова М.В. Разработка научной основы административно-правового стимулирования // Административное право и процесс. 2021. № 5.
34. Апевалова Е.А. Российская модель института несостоятельности (банкротства): эволюция Закона о несостоятельности 2002 г. // Предпринимательское право. Приложение "Право и Бизнес". 2018. № 3.
35. Асосков А.В. Основы коллизионного права. М., 2012.
36. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2005.
37. Байтин М.И. О формах осуществления функций социалистического государства // Ученые записки СЮИ. 1969. Вып. 18.
38. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., перераб. и доп. М.: ООО "ИД "Право и государство", 2005.
39. Балдин А.К., Ляпин И.Ф. Развитие института делегирования контрольно-надзорных полномочий в современной России // Административное право и процесс. 2018. № 4.
40. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2020. 256 с.
41. Бару М.И. О статье 1 Гражданского кодекса (об охране гражданских прав) // Советское государство и право. 1958. № 12.

42. Басин Ю.Г. Юридические формы хозрасчета системы объединения // Советское государство и право. 1972. № 8.
43. Басова А.В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
44. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М., 2012.
45. Белицкая А.В. Правовое обеспечение государственной инвестиционной политики. М.: Юстицинформ. 2018.
46. Белоглазек А.И. Защита прав потребителей в арбитраже. Киев: Таксон, 2013.
47. Белов В.А. Гражданское право. Том II: Общая часть. Лица, блага, факты. М., 2012.
48. Белых В.С. Государственное регулирование предпринимательской деятельности в РФ // Российский юридический журнал. 2007. № 1.
49. Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М., 2005.
50. Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4.
51. Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства. М., 1998.
52. Березин М.Ю. Региональные и местные налоги: правовые проблемы и экономические ориентиры. М.: Волтерс Клувер, 2006.
53. Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки. М., 2006.
54. Бессонова З.Г. Особенности судебного контроля по делам о банкротстве должника: Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
55. Борисенкова Т.В. Три российских закона о банкротстве: баланс частных и публичных интересов // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 9.

56. Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981.
57. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950.
58. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1978.
59. Брауде И.Л. К вопросу об объекте правоотношения по советскому гражданскому праву // Советское государство и право. 1951. № 3.
60. Бруско Б.С. Категория защиты в российском конкурсном праве. М.: Волтерс Клувер, 2006.
61. Булгаков Д.А. Можно ли считать конкурсного управляющего представителем государства: позиция ЕСПЧ // Закон. 2012. № 2.
62. Будылин С.Л. Грубое суждение // Закон. 2019. № 11.
63. Бушев А.Ю. Европейский Суд по правам человека и Конституционный Суд РФ: сотрудничество и границы взаимного контроля // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека = Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights. N 2 (2016): "Автономное толкование" Конвенции и "судейский активизм". М.: Статут, 2016.
64. Быков А.Г. Предпринимательское право: проблемы формирования и развития // А.Г. Быков: Человек, Ученый, Учитель / Отв. ред. Е.П. Губин. М., 2013.
65. Быстрицкая Н.Я. Правовое положение саморегулируемых организаций арбитражных управляющих в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
66. Вайпан В.А., Егорова М.А. Значение принципов предпринимательского права в правовом регулировании торговой деятельности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 1.
67. Вакка А.Б. Деятельность органов исполнительной власти в сфере финансового оздоровления и банкротства: Автореф. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.

68. Варшавский К.М. Обязательства, возникающие вследствие причинения другому вреда. М., 1929.
69. Васильева А.А. Публичный порядок как основание для отказа в приведении в исполнение иностранного арбитражного решения // Вестник арбитражной практики. 2020. № 6.
70. Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2004.
71. Венедиктов А.В. Правовое положение Совнархоза и подведомственных ему предприятий. М., 1959.
72. Ветютнев Ю.Ю. Аксиология правовой формы. М.: Юрлитинформ, 2013.
73. Видра Д., Санникова Л.В., Харитонов Ю.С. Социализация права и технология распределенного реестра: трансформация регулятивного воздействия // Гражданское право. 2020. N 4. С. 15 - 21.
74. Винницкий А.В. Публичная собственность. М., 2013.
75. Винницкий А.В. Продолжение дискуссии об административной ответственности арбитражных управляющих в свете подготовки проекта нового КоАП // Административное и муниципальное право. 2020. № 2.
76. Виткявичус П.П. Гражданская правосубъектность Советского государства. Вильнюс, 1978.
77. Витрянский В.В. Новое в правовом регулировании несостоятельности (банкротства) // Хозяйство и право. 2003. № 1.
78. Воскресенская Е.В. Субъекты саморегулирования: теоретико-правовой аспект // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 1.
79. Всеобщая история государства и права. В 2-х т. М., 2011.
80. Высоцких С.С. Зависимость арбитражного управляющего от решений собрания кредиторов // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2018. № 3.

81. Вялков А.В. Судебные иммунитеты иностранных государств на стадии признания и приведения в исполнение решений арбитражей в России // Международное правосудие. 2017. № 4.
82. Гаджиев Г.А., Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика. М., 2010.
83. Галкин С.С. Защита прав российским банкротным законодательством в условиях экономического кризиса, вызванного эпидемией COVID-19: вчера, сегодня, завтра // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2020. N 3. С. 22 - 30.
84. Голубцов В.Г. Российская Федерация как субъект гражданского права. М., 2019.
85. Гольмстен А.Х. Исторический очерк русского конкурсного процесса. СПб., 1888.
86. Государственная политика / Под ред. А.И. Соловьева. М., 2012.
87. Государственное управление социалистической общенародной собственностью (административно-правовой аспект проблемы) / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1983.
88. Гражданское право и современность: Сб. статей, посвященный памяти М.И. Брагинского / Под ред. В.Н. Литовкина и К.Б. Ярошенко. М., 2013.
89. Гражданское право: Учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. В 4-х т. М., 2019.
90. Грейф А. Институты и путь современной экономики: Уроки средневековой торговли. М., 2018.
91. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2001.
92. Грибанов В.П. Интерес в гражданском праве // Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2001.

93. Гриценко Е.В. Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе // Закон. 2013. № 2.
94. Гришаев С.П., Овчинникова А.В. Эволюция правового регулирования института банкротства // СПС КонсультантПлюс. 2014.
95. Грудцына Л.Ю., Спектор А.А., Туманов Э.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2007 г. N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" (постатейный). М.: ЮРКОМПАНИ, 2009.
96. Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940.
97. Государственная политика / Под ред. А.И. Соловьева. М., 2012.
98. Губин Е.П. Устойчивое развитие рыночной экономики и предпринимательства: вопросы права // Журнал российского права. 2022. N 1. С. 36 - 46.
99. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2005.
100. Губин Е.П. Правовая политика в сфере рыночной экономики: теория и практика // Вестник Московского университета. 2012. № 6.
101. Губин Е.П. Экономическая деятельность, экономические права и их защита в контексте соотношения права и экономики // Предпринимательское право. 2021. № 3.
102. Губин Е.П. Государство и бизнес в условиях правовых реформ // Журнал российского права. 2015. № 1.
103. Губин Е.П. Интерес и гражданско-правовое обязательство// Вестник МГУ. Серия 11. Серия «Право». 1980. № 6.
104. Губин Е.П. Правовая политика в сфере рыночной экономики: теория и практика // Вестник Московского университета. 2012. № 6.

105. Губин Е.П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005.
106. Губин Е.П., Карелина С.А. Метод «применения знания к подлежащим случаям» Д.И. Мейера в системе подготовки специалистов в сфере банкротства // Вестник гражданского процесса. 2020. № 1.
107. Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970.
108. Гутникова А.С. Правовое регулирование открытия и проведения конкурсного производства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
109. Данилов С.Ю. Конституционная экономика в зарубежных странах. М., 2008.
110. Дейвис Г. Право внутреннего рынка Европейского союза (перевод с англ.). Киев, 2004.
111. Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948.
112. Демин А.В. Диспозитивность и налогообложение: комментарий законодательства и практики налогового администрирования // СПС КонсультантПлюс. 2017.
113. Дергунова В.А. Характеристика деятельности адвоката в спорах родителей о детях // Адвокатская практика. 2017. № 5.
114. Деркач Н.Г. Природа и особенности административного договора // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 76 - 80.
115. Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы, теория, практика: Сб. памяти С.А. Хохлова / Отв. ред. А.Л. Маковский. М., 1998.

116. Докторова А.Т. Органы и должностные лица органов публичной власти как субъекты ответственности перед населением // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 7. С. 13 - 16.
117. Долфема В. Провалы государства. Общество, рынки и правила. М., Издательство института Гайдара. 2017.
118. Дораев М.Г. Допуск иностранных инвесторов в стратегические отрасли экономики (правовые основы). М.: Инфотропик Медиа, 2012.
119. Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М.: Волтерс Клувер, 2006.
120. Дорохина Е.Г. Характер полномочий арбитражного суда в деле о банкротстве // Журнал российского права. 2007. № 8.
121. Егоров А.В. Исковая давность по требованиям о привлечении к субсидиарной ответственности при банкротстве // Вестник гражданского права. 2018. № 4.
122. Егоров Д.В. Продажа предприятия при несостоятельности (банкротстве) должника. Зарубежный опыт // Международное публичное и частное право. 2013. № 2.
123. Егорова М.А. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования: pro et contra: Монография. М.: Юстицинформ, 2017.
124. Егорова М.А. Основания государственного вмешательства в регулирование экономических отношений // Юрист. 2015. № 20.
125. Егорова М.А. Обязательное саморегулирование как институт частного права // Предпринимательское право. 2014. № 4.
126. Егорова М.А. Частно-публичные начала приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческой корпорацией // Предпринимательское право. 2013. № 1.
127. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004.
128. Еремин В.В. Концепция накопления (концентрации) общественно значимых публичных элементов в правоотношении как основание для

- неарбитрабельности спора // Вестник гражданского процесса. 2021. № 3.
129. Ермоленко А.А. Участие государственных и иных уполномоченных органов в делах о несостоятельности (банкротстве): Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
130. Ершова И.В. Общие и специальные нормы в правовом обеспечении саморегулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4.
131. Ефимова Л.Г. К вопросу о предмете, методе, системе и принципах банковского права // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. № 4.
132. Жаботинский М.В. Саморегулируемые организации арбитражных управляющих // Юрист. 2007. № 5.
133. Жильцов А.Н. Применимое право в Международном коммерческом арбитраже (императивные нормы): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
134. Зеленцов А.Б. Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. 2020. № 9.
135. Зивс С.Л. Источники права. М., 1981.
136. Зуй И.В. Особенности государственного участия в делах о банкротстве в Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2019. № 1.
137. Ивановский В.В. Вопросы государственного управления, социологии и политики. Казань: Типо-лит. Имп. ун-та, 1899.
138. Ильяшенко М.В. Защита публичных интересов при банкротстве граждан // Судья. 2016. № 7.
139. Институт несостоятельности (банкротства) в правовой системе России и зарубежных стран: теория и практика правоприменения: монография / А.Б. Баранова, А.З. Бобылева, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. С.А. Карелина, И.В. Фролов. М.: Юстицинформ, 2020.

140. Ирхин И.В. Оговорка о публичном порядке как инструмент разрешения коллизий между светским и религиозным правом в США // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7.
141. Исполинов А.С. Незамеченная поправка к Конституции: след дела "ЮКОСа" и новая роль Конституционного Суда РФ в определении публичного порядка. URL: <https://zakon.ru/blog/2020/03/20/> (дата обращения: 04.10.2020).
142. Иоффе О.С. Гражданское право. Избранные труды (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2009.
143. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л., 1949.
144. Кайсин Д.В. Иммуниет государства и защита иностранных государственных капиталовложений в России // Закон. 2015. № 5.
145. Калабреззи Г. Будущее права и экономики. М., 2016.
146. Калитов Д.Е. Участие государства в предупреждении банкротства банков в Соединенных Штатах Америки // Банковское право. 2013. № 5.
147. Калитов Д.Е. Участие государства в предупреждении банкротства в Великобритании // Закон. 2014. № 3.
148. Карабеков М.М. Правовые акты как средства формирования и реализации правовой политики: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010.
149. Карелина С.А. Институт банкротства граждан в РФ: достоинства и недостатки правовой модели регулирования // Сборник научных статей III Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом» (25 апреля 2016 года, г. Москва) / Под общ. ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой). М., 2016.
150. Карелина С.А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности. М., 2008.

151. Карелина С.А. Правовые проблемы реализации механизма предупреждения банкротства кредитной организации // Банковское право. 2018. № 4.
152. Карелина С.А. Пределы вмешательства государства в процесс несостоятельности (банкротства) // Корпоративный юрист. 2005. № 1.
153. Карелина С.А. Принципы правового регулирования отношений, возникающих в связи с несостоятельностью (банкротством) должника // Предпринимательское право. 2008. № 2.
154. Карелина С.А. Особенности реализации конституционных принципов в процессе несостоятельности (банкротства) // Предпринимательское право. Приложение «Право и бизнес». 2019. № 1.
155. Карелина С.А. К вопросу о пределах вмешательства государства в процесс несостоятельности (банкротства) (на примере банковского сектора) // Вестник арбитражной практики. 2018. N 2. С. 3 - 9.
156. Карелина С.А. План участия Агентства по страхованию вкладов в осуществлении мер по предупреждению банкротства банков: правовые проблемы реализации. Суть мер по предупреждению банкротства банков // Право и экономика. 2018. № 2.
157. Карелина С.А., Фролов И.В. Банкротство застройщика: теория и практика правоприменения: Монография. М.: Юстицинформ, 2018.
158. Карелина С.А., Фролов И.В. Банкротство гражданина как самостоятельный вид банкротства в российском законодательстве // Предпринимательское право. Приложение к журналу «Право и бизнес». 2017. № 3.
159. Карелина С.А., Фролов И.В. Защита текущего кредитора при заключении мирового соглашения во внешнем управлении (к вопросу о погашении текущих платежей при заключении мирового соглашения в делах о банкротстве) // Право и экономика. 2017. № 12.
160. Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица. М., 2005.

161. Кокурина О.Ю. Структура логической нормы и ее проявление в регулятивной и поощрительной нормах права // Административное право и процесс. 2019. № 7.
162. Комаров А.С. Международный коммерческий арбитраж и третейское судопроизводство в России: актуальные проблемы / Интервьюер Я. Пискунов // Закон. 2008. № 1.
163. Комаров К.Б. Государственное управление: средства в экономической сфере: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000.
164. Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / Отв. ред. В.Ф. Яковлев. Вып. 22. М., 2019.
165. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2007.
166. Кораев К.Б. Мораторий и реструктуризация долга как правовые инструменты восстановления платежеспособности должника // Юрист. 2022. N 3. С. 12 - 16.
167. Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964.
168. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1907.
169. Корпоративное право: Учебник / Отв. ред. И.С. Шиткина. М., 2019.
170. Кораев К.Б. Новеллы законодательства о банкротстве гражданина-потребителя // Закон. 2015. № 3.
171. Корпоративное право: Учебник / Отв. ред. И.С. Шиткина. М., 2019.
172. Краснов Ю.К. Правовая политика России на современном этапе: учебное пособие. М.: Прометей, 2019.
173. Краснов Д.Г. Государственная политика противодействия криминальному банкротству. Автореф. канд. юрид. наук. Нижний Новгород. 2006.
174. Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права: Избранные труды: В 2 т. М.: Статут, 2005. Т. 2.

175. Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды, защита // Государство и право. 1999. № 10.
176. Кубанцев С.П. Исторический аспект уголовной ответственности за недобросовестное банкротство в России и зарубежных странах // Журнал российского права. 2016. № 12.
177. Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8.
178. Кулагин М.И. Избранные труды по акционерному и торговому праву (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2004.
179. Курбатов А.Я. Административная ответственность кредитных организаций: разрешение противоречий между Законом о Банке России и КоАП // Банковское право. 2012. N 4. С. 18 - 26.
180. Курбатов А.Я., Пирогова Е.С. Ограничение правоспособности и дееспособности юридических лиц - должников в рамках дел о несостоятельности (банкротстве) // СПС КонсультантПлюс. 2011.
181. Куркин Б.А. Международное частное право. М., 2014.
182. Куркин Б.А., Искевич И.С. Понятие «публичный порядок» в российской арбитражной доктрине // Современное право. 2019. № 6. Курс советского гражданского процессуального права / Ред. колл. А.А. Мельников, П.П. Гуреев, А.А. Добровольский, В.С. Тадевосян, П.Я. Трубников. В 2-х т. М., 1981.
183. Курс советского хозяйственного права / Под ред. Л. Гинцбурга и Е. Пашуканиса. М., 1935.
184. Курс экономической теории: учебник. 5-е изд. Киров: АСА. 2005.
185. Курц Н.А. Анализ судебной практики применения норм об освобождении от уплаты неустоек, начисленных за неисполнение государственных и муниципальных контрактов // Хозяйство и право. 2022. N 1. С. 11 - 21.

186. Кучеров И.И. Налоговое право зарубежных стран: Курс лекций. М., 2003.
187. Кучеров И.И. Государственная налоговая политика: цели и методы осуществления // Финансовое право. 2005. № 4.
188. Лаптев В.В., Замойский И.Е. Практика внутризаводского хозрасчета. М., 1973.
189. Ласкина С.О. Обеспечение соблюдения публичного интереса при несостоятельности (банкротстве) // Вестник Арбитражного суда города Москвы. 2008. № 2.
190. Лаутс Е.Б. Правовое положение Банка России как мегарегулятора финансового рынка // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2013. № 3.
191. Лаутс Е.Б. Снижение собственных средств (капитала) банка и меры по предупреждению банкротства: правовые аспекты взаимодействия // Банковское право. 2017. № 6.
192. Лаутс Е.Б. Юридическое лицо публичного права и публично-правовая компания // Банковское право. 2011. № 6.
193. Лаутс Е.Б. Правовые аспекты антикризисного регулирования рынка банковских услуг и институт банкротства кредитных организаций: монография. М.: Юстицинформ, 2018.
194. Левин Д.Б. Дипломатический иммунитет. М., 1949.
195. Левин И.Д. Суверенитет. М., 1948.
196. Левушкин А.Н., Косенко Е.В. Теория правовой формы в семейном праве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 1.
197. Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М., 1962.
198. Лескова Ю.Г. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. М., 2013.
199. Лескова Ю.Г. Саморегулирование как экономическое и правовое явление // Журнал российского права. 2011. № 5.

200. Лескова Ю.Г. Становление и развитие саморегулируемых организаций в современной России: исторический и правовой аспекты // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 2.
201. Лескова Ю.Г. Саморегулирование как правовой способ организации предпринимательских отношений: проблемы теории и практики. Автореф. дисс. ... докт. наук. М., 2013.
202. Лесников Г.Ю. Уголовная политика современной России (методические, организационные и правовые основы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.
203. Липатов Э.Г., Чаннов С.Е. Конституционная форма выбора экономической политики и экономического поведения федеральным центром в современной России: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9.
204. Лурье И.М. Очерки древнеегипетского права XVI–X вв. до н.э. Памятники и исследования. Л., 1960.
205. Львова С.В. Квалифицированный инвестор: опыт, реальность и перспективы: монография. М.: Юстицинформ, 2020.
206. Львова С.В. Признание физического лица квалифицированным инвестором как особая правовая форма делегирования публичных полномочий частному субъекту // Право и экономика. 2020. № 1.
207. Магазинер Я.М. Избранные труды по общей теории права. М., 2006.
208. Малешин Д.Я. Гражданская процессуальная система России. М., 2011.
209. Малейн Н.С. Охраняемый законом интерес // Советское государство и право. 1980. № 1.
210. Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007.
211. Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.

212. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. N 8. С. 66 - 67.
213. Малышев К.И. Исторический очерк конкурсного процесса. СПб., 1871.
214. Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. М., 1994.
215. May В. Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. М., 2016.
216. Международное частное право: учебник / отв. ред. Г.К. Дмитриева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2012.
217. Международный коммерческий арбитраж: Учебник / С.А. Абесадзе, Т.К. Андреева, В.Н. Ануров и др.; отв. ред. Т.А. Лунаева; науч. ред. О.Ю. Скворцов, М.Ю. Савранский, Г.В. Севастьянов. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Редакция журнала "Третейский суд"; М.: Статут, 2018. Вып. 9.
218. Мельников В.В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России: монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2011.
219. Мигущенко О.Н. К вопросу об основной проблеме теории публичного управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. N 3. С. 3 - 6.
220. Милль Дж.С. Утилитарианизм. О свободе. СПб., 1900.
221. Милосердов Н.А. Публичные интересы в праве: понятие и содержание // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 10.
222. Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. М., 2002.
223. Мифтахутдинов Р.Т., Шайдуллин А.И. Понижение в очередности (субординация) требований контролирующих должника или аффилированных с ним лиц в российском банкротном праве. Научно-практический комментарий к Обзору судебной практики разрешения споров, связанных с установлением в процедурах банкротства

- требований контролирующих должника и аффилированных с ним лиц, утв. Президиумом ВС РФ 29.01.2020 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. Приложение к Ежемесячному журналу. 2020. N 9. Специальный выпуск. С. 3 - 136.
224. Мозолин В.П. О макро- и микроправовом регулировании комплексных имущественных отношений в сфере экономики // Журнал российского права. 2012. № 9.
225. Молотников А.Е. Ответственность в акционерных обществах. М., 2006.
226. Мороз А.И. Новый подход ВС РФ к исчислению срока исковой давности. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 29.01.2018 № 310-ЭС17-13555 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 6.
227. Морозова О.С. Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10.
228. Морщакова Т.Г. Конституционные основы организации и реформирования системы квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5.
229. Мохова Е.В., Яцук Н.П., Лиджанова А.Э. Forum shopping и конкуренция регулирования в трансграничных банкротствах и реструктуризациях // Закон. 2020. N 9. С. 97 - 114.
230. Мохова Е.В. "Банкротный туризм": миграция должников в поисках лучшей страны для персонального банкротства и освобождения от долгов // Закон. 2015. N 12. С. 73 - 97.
231. Мохова Е.В. Трансграничные банкротства за рубежом и в России: в поисках баланса между универсализмом и территориальностью // Закон. 2016. N 5. С. 137 - 149.

232. Мохов А.А. К вопросу о сорегулировании отдельных видов и сфер экономической деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 8.
233. Мрясова Ю.Р. Саморегулирование в системе государственного регулирования // Предпринимательское право. 2009. № 1.
234. Муранов А.И. Публичное и частное в арбитраже. Анализ запроса Верховного Суда РФ в КС РФ насчет неарбитрабельности споров в связи с закупками отдельными видами юридических лиц // Вестник международного коммерческого арбитража. 2018. № 1 (16).
235. Муранов А.И. Некоторые аспекты понятия "публичный порядок" применительно к международному коммерческому арбитражу в России // Международное право. 2001. № 5.
236. Муранов А.И. Комментарий к Определению Арбитражного суда г. Москвы от 26 февраля 2021 г. по делу N А40-4463/2020-52-12: отмена третейского решения от 16 декабря 2019 г. по делу N 13/2018, администрировавшемуся Морской арбитражной комиссией при ТПП РФ // Третейский суд. 2021.
237. Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. М., 1879.
238. Мусин В.А. Хозяйственное право. М., 1972.
239. Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. 2016. № 3.
240. Насырова Г.А. Регулирование в целях защиты национального страхового рынка в условиях интеграции // Вестник Финансового университета. 2011.
241. Научно-практическое пособие. М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2006.
242. Ненашев М.М. Процессуальные способы защиты в банкротстве против требований дружественных кредиторов // Вестник арбитражной практики. 2018. № 3.
243. Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник. М., 2001.

244. Несостоятельность (банкротство): Учебный курс. В 2-х т. / Под ред. С.А. Карелиной. М., 2018.
245. Нешатаева Т.Н. Суд и арбитраж: историческая взаимосвязь // Третейский суд. 2005. № 1.
246. Новицкая Т.Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2012.
247. Новое в правовом регулировании бизнеса: Лекции по предпринимательскому праву / Отв. ред. Е.П. Губин, Е.Б. Лаутс. М., 2013.
248. Общая теория государства и права: Академический курс / Отв. ред. М.Н. Марченко. В 3-х т. М., 2007.
249. Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики. М.: Юристъ, 1999.
250. Паращук С.А. Правовые основы государственной конкурентной политики России // Предпринимательское право. 2019. № 2.
251. Петров Д.А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2016.
252. Петров Д.А. Саморегулирование в системе государственного регулирующего воздействия на общественно-экономические отношения // Юрист. 2013. № 11.
253. Платонов В., Габов А., Белов В., Бевзенко Р., Латыев А., Церковников М., Ягельницкий А., Халимовский Ю., Зайцев С., Степанчук М. COVID-19 и договорное право // Закон. 2020. N 4. С. 22 - 37.
254. Плотникова И.Н. Конституционно-правовая политика в сфере реализации права на предпринимательскую деятельность в России // Российский юридический журнал. 2020. № 2.
255. Подольский Ю.Д. Обособленные споры в банкротстве: монография. Москва: Статут, 2020.
256. Покровский И.А. Лекции по истории римского права: 4-е изд. студентов. СПб., 1911.

257. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2009.
258. Покровский С.С. Эволюция и проблемы правового регулирования гражданской ответственности за банкротство // Закон. 2018. № 7.
259. Полякова В.Э. Государственное регулирование: понятие, формы и сферы осуществления // СПС КонсультантПлюс. 2021.
260. Пономарев М.А. Самоуправление, саморегулирование и сорегулирование некоммерческих организаций в России // Экономические и гуманитарные науки. 2011. № 1.
261. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма, 2011.
262. Попондопуло В.Ф. Человеческая деятельность: правовые формы осуществления и публичная организация. Монография. М.: Проспект. 2021. 736 с.
263. Попондопуло В.Ф. Конкурсное право: правовое регулирование несостоятельности (банкротства): Учеб. пособие. М., 2001.
264. Попондопуло В.Ф. Банкротство: Научно-практическое пособие. М., 2013.
265. Попондопуло В.Ф. Российская система законодательного регулирования отношений банкротства: состояние и тенденции развития // Юрист. 2021. № 5.
266. Попондопуло В.Ф. Правопонимание: критический обзор основных концепций // Российский юридический журнал. 2020. N 3. С. 15 - 29.
267. Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов и др.; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017.

268. Правовое регулирование экономических отношений. Несостоятельность (банкротство) / Под ред. Е.П. Губина, С.А. Карелиной. М., 2018.
269. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э.П. Андрюхина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова и др.; под ред. С.А. Старостина. Москва: Проспект, 2017.
270. Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота: Учебное пособие / Под ред. В.В. Безбаха, А.Я. Капустина, В.К. Пучинского. М., 2000.
271. Предпринимательское право: Учебник / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М., 2017.
272. Предпринимательское право: современный взгляд: монография / Е.А. Абросимова, В.К. Андреев, Е.Г. Афанасьева и др.; отв. ред. С.А. Карелина, П.Г. Лахно, И.С. Шиткина. М.: Юстицинформ, 2019. 600 с.
273. Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. Е.П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019.
274. Предпринимательское право: Правовое сопровождение бизнеса: учебник для магистров / Р.Н. Аганина, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др.; отв. ред. И.В. Ершова. М.: Проспект, 2017.
275. Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984.
276. Пугинский Б.И. Избранные труды: Сб. к 75-летию юбилею. М., 2016.
277. Рахмилович В.А. Хозрасчет в промышленных объединениях // Советское государство и право. 1973. № 8.
278. Рейснер М.А. Государство. М., 1918.
279. Римское частное право / Под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М., 2008.

280. Римское частное право: Учебник / Под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М., 2008.
281. Романовская О. Надзор за эффективностью делегирования государственно-властных полномочий // Законность. 2010. № 1.
282. Романовская О.В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права (на примере управляющих компаний) // Lex russica. 2017. № 2.
283. Романовская О.В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2.
284. Российское предпринимательское право: Учебник / Отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. М., 2014.
285. Руденко В.В. Российская конституционная реформа 2020 года: трансформация системы ценностей // Ленинградский юридический журнал. 2020. N 4 (62). С. 73 - 74.
286. Рыженков А.Я. Правовые формы противодействия монополистической деятельности в России // Современное право. 2015. № 7.
287. Рутман Л.М. Правосубъектность государственного промышленного объединения // 1974. № 6.
288. Сайфуллин Р.И. Оспаривание поручительства в деле о банкротстве // Вестник ВАС РФ. 2012. № 9.
289. Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. 1956. № 3.
290. Санфилиппо Ч. Курс римского частного права: Учебник. М., 2014.
291. Сарбаш С.В. Элементарная догматика обязательств. М., 2016.
292. Свириденко О.М. Актуальные вопросы субсидиарной ответственности контролирующих лиц при банкротстве должника // Lex russica. 2018. № 12.

293. Свириденко О.М. Институт несостоятельности (банкротства) в системе гражданского права // Журнал российского права. 2011. № 1.
294. Свириденко О.М. Судебная практика – источник российского права? // Современное право. 2010. № 10.
295. Сергеева Э.В. Финансовое оздоровление как мера по предупреждению банкротства кредитной организации // Банковское право. 2006. № 6.
296. Серебрянский Д.С. Классический утилитаризм: основные теоретические проблемы // Этическая мысль. 2011. Вып. 11.
297. Серeda И.М., Серeda А.Г. Механизм правового регулирования отношений, возникающих в связи с привлечением контролирующего должника лиц к ответственности при банкротстве: монография. Москва: Статут, 2020. 112 с.
298. Сергеев А.П., Терещенко Т.А. "Антивирусная" договорная стратегия: есть ли альтернатива ссылкам на непреодолимую силу, невозможность исполнения обязательств и существенное изменение обстоятельств? // Арбитражные споры. 2020. N 3. С. 73 - 88.
299. Серобаба И.А. Банкротство сельскохозяйственных организаций: режим правового благоприятствования и продовольственная безопасность // Безопасность бизнеса. 2019. № 1.
300. Серова О.А., Антропцева И.О., Иванов А.В., Малунова З.А., Артемьев Е.В., Рузанов И.В., Котухов С.А. Комментарий к Федеральному закону от 3 июля 2016 г. N 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2016.
301. Синайский В.И. Русское гражданское право (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2002.
302. Скворцова Т.А., Смоленский М.Б. Предпринимательское право: учебное пособие / под ред. Т.А. Скворцовой. М.: Юстицинформ, 2014.

303. Скворцов О.Ю. Теоретические и практические проблемы применения процедуры финансового оздоровления в деле о несостоятельности (банкротстве) // Известия вузов. Правоведение. 2010. № 2.
304. Соболева Ю.В. Виды воздействия государства на общественные и религиозные объединения. К 90-летию профессора В.М. Манохина // Административное право и процесс. 2013. № 11.
305. Советское гражданское право / Под ред. Д.М. Генкина. В 2-х т. М., 1950.
306. Спиридонов П.Е. Особенности системы публичного управления в Российской Федерации и ее влияние на развитие административного права // Административное право и процесс. 2021. N 8. С. 29 - 34.
307. Степанов В.В. Несостоятельность (банкротство) в России, Франции, Англии, Германии. М., 1999.
308. Старженецкий В.В. Временное применение международного договора, противоречащего национальному праву: невозможное возможно? // Международное правосудие. 2015. № 3.
309. Суворов Е.Д. Судебное банкротное право. М., 2020.
310. Суворов Е.Д. Принцип равенства кредиторов как инструмент выявления злоупотреблений в банкротстве: равное равным, различное различным // Закон. 2020. N 9. С. 39 - 52.
311. Суворов Е.Д. Требования связанных с должником лиц в деле о его банкротстве: от объективного к субъективному вменению // Вестник экономического правосудия РФ. 2019. № 4; № 5.
312. Судейское усмотрение: сборник статей / Е.В. Авдеева, Г.А. Агафонова, М.Д. Беляев и др.; отв. ред. О.А. Егорова, В.А. Вайпан, Д.А. Фомин; сост. А.А. Суворов, Д.В. Кравченко. М.: Юстицинформ, 2020.
313. Суханов Е.А. Проблемы реформирования Гражданского кодекса России: Избранные труды. 2008 – 2012 гг. М., 2013.

314. Суханов Е.А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. № 1.
315. Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М., 2015.
316. Сушенцова М.С. Утилитаризм И. Бентама и Дж. С. Милля: от добродетели к рациональности // Вестник СПбГУ. Экономика. Т. 33. Вып. 1.
317. Талапина Э.В. Перспективы правового регулирования качества публичного управления // Административное право и процесс. 2021. N 11. С. 33 - 36.
318. Тарасов О.И. Проблемы административно-правового статуса российских юридических лиц публичного права // Закон. 2012. № 12.
319. Телюкина М.В. Конкурсное право: теория и практика несостоятельности (банкротства). М., 2002.
320. Телюкина М.В. Основы конкурсного права. М., 2007.
321. Теория государства и права: Часть 1. Теория государства / под общ. ред. А.Б. Венгерова. М.: Юристъ, 1996.
322. Тихомиров Ю.А. Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. 2021. N 11. С. 5 - 18.
323. Тихомиров Ю.А. Научная организация управления. М., 1973.
324. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998.
325. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995.
326. Тихомиров Ю.А. Право и публичный интерес // Законодательство и экономика. 2002. № 3.
327. Ткачев В.Н. Институт несостоятельности (банкротства) как элемент комплекса мер по обеспечению экономической безопасности хозяйствующих субъектов // Гражданское право. 2012. № 6.
328. Толстой Ю.К. Избранные труды о собственности и правоотношениях. М., 2017.
329. Тотьев К.Ю. Предпринимательское право. Публично-правовой статус предпринимателя. М. 2003.

330. Треушников М.К. Гражданский процесс: теория и практика. М., 2008.
331. Трофимова Г.А. Деяния, несовместимые с должностью, как основание конституционно-правовой ответственности // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 1.
332. Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958.
333. Уксусова Е.Е. Несостоятельность (банкротство) в России и судебная защита прав: гражданско-процессуальная сфера судопроизводства // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10.
334. Уксусова Е.Е. Обращение в суд заинтересованного лица как определяющий акт для предмета и движения судопроизводства по делу о банкротстве // Право и бизнес. 2021. N 1. С. 13 - 19.
335. Ульбашев А.Х. Оспаривание сделок с государственным участием // Законодательство. 2015. № 1.
336. Ульбашев А.Х. Природа судебской деятельности в России // Российский судья. 2019. № 11.
337. Ульбашев А.Х. Проблемы реализации ответственности государства // Хозяйство и право. 2014. № 6.
338. Ульбашев А.Х. Участие российского государства в гражданских правоотношениях // Законодательство. 2020. № 1.
339. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Москва: Норма, 2020. 176 с.
340. Устюжанинова Е.А. Модели делегирования полномочий: опыт Великобритании // Lex russica. 2015. № 9.
341. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И. Кошкина, В.М. Шупыро. М., 1997.
342. Файзрахманова Л.М., Бухмин С.В. Трансформации института несостоятельности в условиях пандемии COVID-19 в России и

- некоторых странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2021. N 9. С. 91 - 98.
343. Федосеева Н.Н. Основные подходы к определению категории «функции государства» // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. N 8.
344. Филиппова С.Ю. Коронавирус ушел. Как нам теперь вернуть право? // Закон. 2020. N 5. С. 42 - 52.
345. Филиппова С.Ю. Инструментальный подход в науке частного права. М., 2013.
346. Финансовое право / Под ред. Е.А. Ровинского. М., 1971.
347. Финансовое право / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2011.
348. Фокин Е.А., Молибога П.О. Перспективы иностранных судебных решений в российской юрисдикции: процессуальные проблемы признания и приведения в исполнение // Журнал российского права. 2021. № 2.
349. Фролов И.В. Административно-правовой механизм государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) . Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2010.
350. Фролов И.В. Институт несостоятельности (банкротства) в системе российского права: модель и внутренняя структура // Предпринимательское право. 2020. № 1.
351. Фролов И.В. Роль института несостоятельности (банкротства) гражданина в обеспечении частноправовых и охране публично-правовых интересов // Предпринимательское право. Приложение "Право и Бизнес". 2020. № 1.
352. Фролов И.В. Системы управления в условиях юридической неопределенности и правовых рисков // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 1.

353. Фролов И.В. Базовый фактор, формирующий специализированный правовой институт несостоятельности (банкротства) гражданина в системе российского права // Вестник арбитражной практики. 2019.
354. Фролов И.В. Юридическая техника регулирования банкротства // Предпринимательское право. 2013. № 2.
355. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.
356. Харитонов Ю.С. Управление в гражданском праве: проблемы теории и практики. М., 2011.
357. Химичев В.А. Осуществление и защита гражданских прав при несостоятельности (банкротстве). М., 2006.
358. Хозяйственное право / Отв. ред. В.П. Грибанов, О.А. Красавчиков. М., 1977.
359. Хоменко Е.Г. Меры по предупреждению банкротства банков, осуществляемые с участием Агентства по страхованию вкладов // Банковское право. 2009. № 3.
360. Хоуман М. Роль режима несостоятельности в рыночной экономике // Вестник ВАС РФ. 2001. № 3. Спец. приложение.
361. Цветков А.С. Публично-правовая природа нотариальной деятельности в Российской Федерации // Современное право. 2017. № 11.
362. Цокур Е.Ф. Особенности процедуры упрощенного банкротства юридических лиц // Юрист. 2021. № 6. С. 50 - 53.
363. Чакалова М.С. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2010.
364. Черепанов В.А. О правовых вопросах сменяемости власти // Журнал российского права. 2020. № 11.
365. Черноврхский А.М. Особенности осуществления публичных расходов на поддержание стабильности банковской системы в Российской Федерации // Банковское право. 2010. № 2.
366. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

367. Чирков О.Г. Особенности процедур банкротства стратегических предприятий и организаций: актуальные вопросы и варианты их решения // Судья. 2014. № 12.
368. Чонаева Г.В. Регулирование процедур банкротства предприятий как элемент антикризисной политики государства: Дис. ... канд. эконом. наук. М., 2004.
369. Шайкенов Н.А. Категория интересов в советском праве (право как средство реализации интересов личности): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1980.
370. Шейнин Л.Б. Инструкция и закон: проблема делегированного нормотворчества в законодательстве США // Юридический мир. 2006. № 7.
371. Шершеневич Г.Ф. Конкурсный процесс (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2000.
372. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910.
373. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. В 2-х т. (серия «Классика российской цивилистики»). М., 2005.
374. Шиндина А.В. Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2017.
375. Ширвиндт А.М. Значение фикции в римском праве. М., 2013.
376. Шиткина И. Ответственность контролирующих должника лиц при несостоятельности (банкротстве) // Хозяйство и право. 2017. № 8.
377. Шиткина И.С. Имущественная ответственность государства в корпоративных правоотношениях // Закон. 2017. № 5.
378. Шиткина И.С. Ответственность контролирующих должника лиц при несостоятельности (банкротстве) (лекция в рамках учебного курса «Предпринимательское право») // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2017. № 4.

379. Шишкин С.Н. Предпринимательно-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики. М., 2011.
380. Шишмарева Т.П. Институт несостоятельности в России и Германии. М., 2015.
381. Шишмарева Т.П. Замещение активов и продажа предприятия должника как правовые средства санации // Право и бизнес. 2021. N 1. С. 20 - 23.
382. Шишмарева Т.П. Законодательная модель несостоятельности потребителей и индивидуальных предпринимателей в России и Германии: сравнительный анализ // Предпринимательское право. 2017. № 3.
383. Шишмарева Т.П. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих и ее участие в производстве по делу о несостоятельности (банкротстве) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4.
384. Шишмарева Т.П. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и практика его применения: учебное пособие для экзамена по Единой программе подготовки арбитражных управляющих. М., 2015.
385. Шор Л.М. Хозяйственные связи в условиях экономического эксперимента. М., 1986.
386. Шорохов В.Е. Понятие и основные модели современной государственной антикоррупционной политики // Российская юстиция. 2020. № 6.
387. Шувалов И.И. Институт банкротства и его роль в период социально-экономического кризиса // Журнал российского права. 2021. N 12. С. 98 - 107.
388. Шулаков А.А. Интересы публичного порядка Российской Федерации и международное усыновление (удочерение) // Lex russica. 2019. № 11.

389. Шулаков А.А. Интересы публичного порядка и алгоритм определения права, подлежащего применению к частноправовым отношениям, осложненным иностранным элементом // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 4.
390. Щетинин Д.С. Связь должника с государством - основание для применения оговорки о публичном порядке? // Третейский суд. 2021. № 1.
391. Энгельман И.Е. Систематическое изложение гражданских законов, содержащихся в Псковской судной грамоте. СПб., 1855.
392. Эрлих М.Е. К вопросу о цели института несостоятельности (банкротства) // Предпринимательское право. 2010. № 3.
393. Юлова Е.С. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) кредитных организаций: Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
394. Якадин Д.Д. Юридическое делегирование: теория, практика, техника. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2020.
395. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики. М., 2000.
396. Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М., 2012.
397. Яковлев В.Ф. Россия: Экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М., 2000.
398. Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8.
399. Ярков В.В. Нотариат в правовой системе России // Концептуальные материалы по нотариальной реформе в Российской Федерации. СПб., 1997.
400. Яценко Т.С. Гражданско-правовая охрана публичных интересов / Под науч. ред. В.С. Ема. М., 2016.