

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ) В РОССИИ

*Работа представлена кафедрой гражданского права
Санкт-Петербургского университета МВД России.*

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор А. А. Молчанов

В данной статье рассматриваются основные этапы становления и развития законодательства о несостоятельности (банкротстве) в России.

In this article talk about the fundamental stages the development in the Russia a legislation on bankruptcy.

В современном праве институт несостоятельности достиг значительного уровня развития, хотя, конечно же, законодательство о банкротстве сформировалось отнюдь не сразу. История становления данного института насчитывает не одну сотню лет. Развитие механизма несостоятельности в нашей стране сегодня основывается на той базе, которая была заложена в России в основном на протяжении XVIII и XIX столетий. Российское законодательство о несостоятельности в своем развитии прошло ряд этапов, которые имеют свои особенности, определяемые характером развития российского общества: дореволюционный, советский, современный¹.

Из содержания работ многих дореволюционных ученых видно, что институт несостоятельности именовался конкурсным процессом и являлся весьма важным элементом торгового процесса. Наряду с понятием «несостоятельность» употреблялось также понятие «конкурсное право». Однако в науке нет единого мнения о соотношении указанных понятий. Например, по мнению В. Ф. Попондопуло, конкурсное право является институтом частного права, так как включает в себя совокупность норм, регулирующих отношения несостоятельного должника и кредиторов по соразмерному удовлетворению требований последних за счет имущества должника в определенной законом последовательности. А конкур-

сный процесс, по его мнению, являл собой институт публичного права, так как определял порядок судебного рассмотрения дела о несостоятельности².

Однако для нас более приемлемой представляется позиция ученых, которые делают акцент на комплексном характере института несостоятельности. Среди них В. В. Залесский, который полагает, что «своеобразие института несостоятельности заключается в его комплексности, которая проявляется в объединении норм материального и процессуального права»³. По нашему мнению, эти нормы настолько взаимосвязаны, что разделять их было бы просто нецелесообразно. Поэтому понятия «институт несостоятельности», «конкурсное право» и «конкурсный процесс» мы будем употреблять в качестве синонимов.

Нормативно-правовые основы несостоятельности в современной России уходят своими корнями в глубь веков. И несмотря на то что первые законы, регулирующие конкурсные отношения, появились в России гораздо позже, чем в других странах, а именно в XVIII в., некоторые их элементы (зачатки) можно наблюдать в Русской Правде, Псковской Судной грамоте, Судебниках XV–XVI вв., Соборном уложении 1649 г.

Первое законодательное оформление конкурсного процесса можно связать с одним из древнейших памятников российско-

го правоуказания, дошедшего до наших времен, Русской Правдой. Например, в данном документе содержатся постановления о несостоятельности купцов (ст. 68–69), где раскрывается понятие дворянской несостоятельности, несчастной и происшедшей по вине должника, а также указывается способ предупреждения несостоятельности. Кроме этого, оговаривается вопрос о порядке распределения имущества должника между различного рода кредиторами.

В последующем нормативном акте – Судебнике Ивана III (1497 г.) – мы находим постановление, где указывалось, что должник мог быть выдан кредитору «головою на продажу»⁴. К. Кавелин «выдачу головою» определял как «древнейший способ удовлетворения требований на известном лице; кто не вознаграждал за убытки, не платил долга, того самого отдавали истцу. Он мог делать с ним что хотел: мстить за невыполнение обязательства или сделать своим рабом»⁵. Целью же данного постановления являлось предотвращение наступления несостоятельности.

Обозначенный в Русской Правде подход к несостоятельности сохранился и в более позднем российском законодательстве. Менялись только первенствующие значения, усложнялось и расширялось само нормативно-правовое регулирование. По мнению В. Э. Брежнева, Российское Соборное Уложение 1649 г. практически повторяет то, что было установлено за 400 лет до этого Русской Правдой⁶.

Таким образом, в допетровскую эпоху целостного законодательства, регулировавшего экономические отношения, не сложилось. В результате чего и законодательное закрепление принципов конкурсного процесса не имело системного характера.

Однако уже к концу XVII–XVIII в. отсутствие специального нормативного акта по вопросам банкротства стало заметным ввиду серьезности возникающих проблем и множества неразрешимых вопросов. В этот период А. Х. Гольмстен выделяет три направления в развитии российского

конкурсного права: иностранное, национально-самобытное и канцелярско-кодификационное⁷.

Суть иностранного направления состояла в применении и приспособлении к российским особенностям норм иностранных конкурсных законов. Однако иностранное направление могло развиваться только в крупных городах либо в торговых местностях, т. е. там, где для этого существовали предпосылки в виде наличия иностранных кредиторов. Когда и должник, и кредитор не являлись подданными другого государства, или же ситуация неплатежа долгов возникала в глубинке, применить какой-либо иностранный закон было невозможно. При таких условиях начинало свое развитие второе направление российского конкурсного права – национально-самобытное. Состояло оно в развитии закупничества. Должника передавали кредитору, у которого он должен был отработать долг до полного его погашения. По мнению М. Дмитриева, состояние выданного равнялось кабальному холопству⁸. Очевидно, что такие отношения не вполне подпадали под понятие конкурсных (документами, свидетельствующими о развитии национально-самобытного направления являлись Купеческий устав 1727 г. и Указ 1736 г.). В это время начинает формироваться третье направление развития российского конкурсного права.

Канцелярско-кодификационное направление состояло в разработке конкурсных уставов. Существенный вклад в регулирование конкурсных отношений внесли принятые в дореволюционной России Уставы: Устав о банкротах 1800 г., а после него Устав о несостоятельности 1832 г.⁹ Однако работа над совершенствованием конкурсного законодательства продолжалась вплоть до октябрьской революции. Последний проект Устава о несостоятельности, который был представлен Н. А. Туром, хотя и не был принят, некоторые его положения представляют интерес и на сегодняшний день¹⁰.

Первый этап развития российского законодательства о несостоятельности – этап дореволюционный, продолжался вплоть до 1917 г., когда прекратили действие все дореволюционные правовые акты. В целом законодательство о банкротстве в России XIX в. отличалось разрозненностью и сложностью. Многие положения российского законодательства были построены настолько сложно, что были трудны для понимания даже опытными юристами¹¹. Однако наряду с этим стоит отметить, что дореволюционное законодательство о несостоятельности представляло собой систему правовых норм, отвечающую требованиям одной из передовых экономик мира в начале XX в. – российской экономики, а монографии российских ученых-юристов того времени и в настоящее время считаются образцом полноты и глубины научного исследования¹².

Следующий, весьма непродолжительный этап развития российского законодательства о несостоятельности – советский. После революции институт банкротства просуществовал недолго. С 1930-х гг. в России правоотношения, связанные с несостоятельностью, не регулировались. Официальная доктрина не признавала этот институт, считая его чужеродным для советской экономики. Таким образом, на протяжении десятилетий институт несостоятельности в нашей стране был предан забвению.

Из вышесказанного становится ясно, с какими сложностями столкнулся российский законодатель в начале 90-х гг. XX в., и самая большая сложность состояла в том, что необходимо было разработать нормативный акт, который регулировал бы только-только нарождающиеся рыночные отношения в России в условиях, когда современный отечественный опыт правоприменения рыночного, по сути, института несостоятельности отсутствовал¹³.

Таким образом, третий этап развития российского конкурсного права – современный – ведет свое начало лишь с момента, когда был опубликован обстоятельный,

богатый по содержанию нормативно-правовой акт, специально посвященный отношениям в сфере несостоятельности (банкротства). Именно тогда, 14 июня 1992 г., появился Указ Президента РФ № 623 «О мерах по поддержке и оздоровлению несостоятельных государственных предприятий (банкротов) и применения к ним специальных процедур»¹⁴ (далее – Указ).

Данный Указ был издан в целях поддержки государственных предприятий, оказавшихся несостоятельными (банкротами), а также обеспечения эффективного использования государственного имущества, закрепленного за государственными предприятиями, защиты прав и интересов государства, кредиторов и трудовых коллективов несостоятельных предприятий.

Однако на практике Указ имел весьма ограниченное применение из-за содержащихся в нем ошибок и неточностей, а также потому, что срок его действия оканчивался принятием Закона о банкротстве (это устанавливалось ст. 30 Указа), и в конечном итоге тихо ушел в историю правового регулирования российских экономических реформ.

Следующая попытка регулирования процедуры несостоятельности была принята 19 ноября 1992 г., когда Верховным Советом РСФСР был принят Закон Российской Федерации «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» (далее – Закон 1992 г.)¹⁵. Закон 1992 г. был весьма актуален, так как позволил реально осуществлять банкротство определенных субъектов и вызвал серьезный интерес у ученых¹⁶. По мнению Г. Федотовой, главной целью данного закона была подготовка предприятий к выходу в рыночную экономику¹⁷.

Указанный Закон, пусть и несовершенный (как выяснилось впоследствии), сыграл свою положительную роль. Впервые в истории новой России законодательно регулировались вопросы несостоятельности (банкротства), накапливался опыт правоприменения институтов несостоятельности в российских условиях, приобретали специ-

альные знания и навыки практического управления предприятиями-должниками арбитражные управляющие, накапливался весьма богатый опыт судебной практики.

Работа по пересмотру Закона 1992 г. велась в течение нескольких лет. Следующим шагом на пути развития института несостоятельности стало принятие Государственной Думой Федерального собрания РФ 8 января 1998 г. № 6-ФЗ Федерального закона РФ «О несостоятельности (банкротстве)»¹⁸ (далее – Закон 1998 г.). Это был новый концептуальный подход к дальнейшему развитию законодательства о банкротстве. Законодатель допускал, наряду с основным Федеральным законом, функционирование других, специальных Федеральных законов, регламентирующих особенности проведения процедур банкротства предприятий наиболее важных отраслей хозяйства Российской Федерации (25 февраля 1999 г. был принят Федеральный закон № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»¹⁹, а 24 июня 1999 г. – Федеральный закон № 122-ФЗ «Об особенностях несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса»²⁰).

Новый Закон 1998 г. в основном был позитивно встречен учеными. Так, А. Степанов отмечал, что «с позиции юридической техники новый (от 1998 г.) российский закон “О несостоятельности (банкротстве)” является одним из лучших среди всех исследуемых»²¹, а в свою очередь А. Орлов полагал, что он (Закон 1998 г.) «принят с расчетом на десятилетия и призван способствовать стимулированию платежеспособности и оздоровлению нашей экономики»²².

Закон 1998 г. был направлен на устранение существующих недостатков и выработку более строгого системного подхода к проблеме несостоятельности (банкротства). В Законе 1998 г. были подвергнуты изменению практически все основные положения ранее действовавшего законодательства, регламентирующие как критерии,

внешние признаки несостоятельности и порядок рассмотрения дел о банкротстве, так и основания введения и порядок проведения каждой из процедур банкротства.

Закон 1998 г., в отличие от своего предшественника, был принят в соответствии с нормами действующего Гражданского кодекса Российской Федерации. Новый закон в большей мере, чем предыдущий, учитывал потребности современных условий развития российской экономики.

Анализируя практику применения Закона 1998 г., можно с уверенностью сказать, что с его помощью впервые в новой России банкротство превратилось в эффективно действующий институт, отвечающий современным условиям развития рыночной экономики в стране. Первое, что бросается в глаза, – это увеличение числа банкротств. Так, в 1998 г. банкротами было признано 2628 предприятий. В 1999 г. количество банкротств увеличилось более чем в два раза и составило 5959. В следующем году в строю обанкротившихся предприятий прибыло – более 6000²³. Конечно, увеличение числа банкротств должно свидетельствовать о том, что, очищаясь от неплатежеспособных лиц, российская экономика оживает. В то же время отдельные нормы нового закона позволяли недобросовестным участникам (в первую очередь кредиторам) злоупотреблять своими правами. По данным Федеральной службы по финансовому оздоровлению и банкротству, из 30 тысяч дел по банкротствам как минимум в 10 тысячах случаев главным мотивом инициаторов банкротств было отнюдь не возвращение кредитов, а смена собственника. По утверждению специалистов, треть всех банкротств, имевших место в период действия Закона 1998 г. – заказные²⁴.

Таким образом, в качестве существенного недостатка Закона 1998 г. можно отметить то, что он не гарантировал интересы должника от криминального банкротства. Сказанное позволяет полагать, что происходила деформация функций института несостоятельности, изменение его со-

циального назначения. Этим была вызвана необходимость неотложного реформирования законодательства о банкротстве.

Наконец, после весьма продолжительной доработки, 26 октября 2002 г. был принят ныне действующий Федеральный закон РФ «О несостоятельности (банкротстве)»²⁵ (далее – Закон 2002 г.). Указанный закон продолжает дальнейшее развитие реформы законодательства о банкротстве. Если говорить в общем, то Закон 2002 г. более полно и подробно, во многом по-новому урегулировал общественные отношения в этой сфере, значительно развил входящие в него институты и нормы как материального, так и процессуального характера.

Заметная новизна названного закона состоит в том, что в нем появились новые институты конкурсного права – процедура финансового оздоровления; основания возбуждения дел о банкротстве; обязательность судебной проверки обоснованности требований заявителя к должнику; переход от конкурсного производства во внешнее управление; саморегулируемые организации арбитражных управляющих; замещение активов должника; особенности несостоятельности (банкротства) стратегических организаций

и субъектов естественных монополий и некоторые другие. Закон 2002 г. придал арбитражному производству по делам о банкротстве более восстановительную, нежели ликвидационную, направленность.

В целом, характеризуя Закон 2002 г., можно сказать, что, восприняв основные законоположения Закона 1998 г., зарекомендовавшие себя в процессе правоприменения, новый закон исправил основные и наиболее болезненные его недостатки. Новый закон внес необходимый элемент состязательности в отношения должника и кредиторов, что в большей степени соответствует условиям развитых гражданско-правовых отношений.

Итак, в новейшей истории России правовое регулирование несостоятельности (банкротства) можно назвать одним из самых активных законотворческих направлений. Подобная активность обуславливается, с одной стороны, сложностью и социально-экономической значимостью предмета правового регулирования, с другой стороны – имеющими место серьезнейшими ошибками, позволяющими неэкономическими способами перераспределять рычаги управления собственностью.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Телюкина М. В. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)». Постатейный комментарий. М., 1998. С. V11.

² Попондопуло В. Ф. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) предпринимателей. СПб., 2001. С. 26.

³ Залесский В. В. Основные институты гражданского права зарубежных стран. М., 2000. С. 104.

⁴ Судебники XV–XVI веков / Под ред. Б. Д. Грекова. М.; Л., 1952. С. 61.

⁵ Кавелин К. Д. Основные начала русского судопроизводства и гражданского судопроизводства. М., 1910. Т. 1. С. 197.

⁶ Брежнев В. Э. Закон о несостоятельности (банкротстве) – проблемы применения в рыночных отношениях. Курск, 1999. С. 7.

⁷ Гольмстен А. Х. Исторический очерк русского конкурсного процесса. СПб., 1888. С. 8.

⁸ Дмитриев М. Н. История судебных институтов. СПб., 1902. С. 280.

⁹ Свод Законов Российской Империи. Т. XI. Ч. 2.

¹⁰ Тур Н. А. Пересмотр постановлений о несостоятельности. СПб., 1896. С. 1.

¹¹ Шершеневич Г. Ф. Конкурсный процесс. М., 2000. С. 73.

¹² Ивченков Д. В. Развитие законодательства о несостоятельности (банкротстве) в Российской Федерации // Банкротство. Теория и Практика. 2006. С. 27.

¹³ Там же. С. 28.

¹⁴ Ведомости РФ. 1992. № 25. Ст. 1419.

- ¹⁵ Ведомости РФ. 1993. № 1. Ст. 6.
- ¹⁶ *Телюкина М. В.* Основы конкурсного права. М., 2004. С. 59.
- ¹⁷ Там же.
- ¹⁸ Собрание Законодательства РФ. 1998 г. № 2. Ст. 222.
- ¹⁹ Собрание Законодательства РФ. 1999 г. № 9. Ст. 1067.
- ²⁰ Собрание Законодательства РФ. 1999 г. № 26. Ст. 3179.
- ²¹ *Степанов А. В.* Несостоятельность (банкротство) в России, Франции, Англии, Германии. М., 1999. С. 162.
- ²² *Орлов А. В.* Реформа законодательства о банкротстве // Юрист. 1998. № 6. С. 3.
- ²³ *Парфентьева О. Ю.* Банкротство: проблемы, законодательство и правоприменительная практика. Абакан, 2002. С. 8.
- ²⁴ *Жилинский С. Э.* Предпринимательское право: Правовая основа предпринимательской деятельности. М., 2002. С. 813.
- ²⁵ Собрание Законодательства РФ. 2002 г. № 43. Ст. 4190.