



НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ
саморегулируемых организаций арбитражных управляющих

НАЦИОНАЛЬНЫЙ СОЮЗ ПРОФЕССИОНАЛОВ
АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ
(НСПАУ)

Поварская ул., д. 10, стр. 1, Москва, 121069
Тел. (985) 54 -77- 999
e-mail: info@nspau.ru; http://www.nspau.ru
ОКПО 06485369; ОГРН 1177700002325;
ИНН/КПП 7707378583/770401001

от _____ N _____

Министерство юстиции
Российской Федерации

Статс-секретарю - заместителю
Министра Логинову А.В.

119991, г. Москва, ул. Житная, д.
14, стр. 1

ozapao@minjust.gov.ru

Уважаемый Андрей Викторович!

Национальный Союз профессионалов антикризисного управления, обладающий статусом национального объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (реестровая запись № 0049 от 15.07.2020), ранее направлял в Министерство юстиции Российской Федерации свое заключение в отношении проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части, касающейся ответственности за неправомерные действия при банкротстве.

По итогам рассмотрения доработанной редакции КоАП РФ считаем необходимым отметить следующее.

Согласно проектируемой норме части 1 статьи 44.17 КоАП РФ должностные лица ФНС России составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 23.13 КоАП РФ «Неправомерные действия при банкротстве».

При этом согласно проектируемой норме части 1 статьи 44.29 КоАП РФ должностные лица Росреестра составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 23.13 (в части административных правонарушений, совершенных арбитражными управляющими).

Полагаем, что в положениях указанных норм содержится противоречие – в редакции проектируемой части 1 статьи 44.17 КоАП РФ полномочия ФНС России по составлению протоколов об административных правонарушениях распространяются на все правонарушения, предусмотренные статьей 23.13, в то время как в проектируемой части 1 статьи 44.29 КоАП РФ указано, что в части административных правонарушений, совершенных арбитражными управляющими, составление протоколов об административных правонарушениях относится к компетенции Росреестра. Приведенное

противоречие представляет собой нарушение требования определенности правовой нормы. Реализация указанных правовых норм на практике может породить отсутствие единообразного толкования в части отнесения полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, совершенных арбитражными управляющими, к компетенции ФНС России, то есть, к толкованию, противоречащему сущности института банкротства, поскольку ФНС России в процедуре банкротства является одним из кредиторов должника. Предоставление кредитору указанного полномочия нарушает баланс интересов участников процедуры, лишает арбитражного управляющего независимости, что абсолютно недопустимо. В этой связи, предлагаем, редакцию проектируемой части 1 статьи 44.17 КоАП РФ сформулировать следующим образом: «1. Должностные лица ФНС России составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 23.13 КоАП РФ, за исключением административных правонарушений, совершенных арбитражными управляющими.».

Считаем также необходимым, отметить, что первоначальная редакция нового КоАП РФ предусматривала полномочия ФНС России по составлению протоколов исключительно в отношении таких правонарушений как неисполнение руководителем юридического лица либо индивидуальным предпринимателем или гражданином обязанности по подаче заявления о признании соответственно юридического лица, либо индивидуального предпринимателя, гражданина банкротом в арбитражный суд в случаях, предусмотренных законодательством о несостоятельности (банкротстве), а также за неисполнение вступившего в законную силу судебного акта о привлечении контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности по обязательствам должника, признанного банкротом, то есть за нарушения, предусмотренные первоначальной редакцией пунктов 6 и 9 статьи 23.13 КоАП РФ. Следовательно, расширение полномочий ФНС России в части составления протоколов в отношении административных правонарушений, предусмотренных другими пунктами нормы статьи 23.13, не являлось предметом оценки регулирующего воздействия, а также не обсуждалось в рамках согласительных совещаний с участием бизнес-сообщества.

Кроме того, проектируемые нормы частей 4 и 6 статьи 23.13 проекта КоАП РФ в части ответственности арбитражных управляющих предусматривают дисквалификацию в качестве единственного вида наказания для арбитражных управляющих в случае повторного совершения правонарушения - «безальтернативную» дисквалификацию» (по сути действующую норму части 3.1. статьи 14.13 КоАП РФ).

Сама по себе повторность правонарушения при отсутствии оценки характера вреда, причиненного правонарушением участникам дела о банкротстве, и обстоятельств, характеризующих личность нарушителя, препятствует применению мер ответственности, соразмерных допущенному правонарушению, и тем самым влечет избыточное ограничение прав и свобод такого лица, в частности свободы экономической деятельности.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что меры юридической ответственности должны быть справедливыми, соразмерными,

дифференцированными, а сами эти принципы вытекают непосредственно из Конституции.

Принцип соразмерности, выражающий требования справедливости, предполагает установление публично - правовой ответственности лишь за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания. Указанные принципы привлечения к ответственности в равной мере относятся к физическим и юридическим лицам (Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 N 11-П).

Положения действующей нормы части 3.1. статьи 14.13 КоАП РФ, устанавливавшие безальтернативную дисквалификацию арбитражного управляющего за повторное совершение административного правонарушения независимо от тяжести совершенного правонарушения, как по своему буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, не отвечают указанным принципам. В ряде случаев это несоответствие приводит к лишению арбитражных управляющих возможности осуществлять свою профессиональную деятельность, вплоть до ее полного прекращения, за формальные малозначительные нарушения.

Санкции не должны превращаться в инструмент чрезмерного ограничения свободы экономической деятельности, права на труд. Такое ограничение не соответствует принципу соразмерности при возложении ответственности, вытекающему из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, ведет к умалению прав и свобод, что недопустимо в силу части 2 той же статьи.

Обусловленные положениями части 3.1. статьи 14.13 КоАП РФ нарушения прав арбитражных управляющих должны быть устранены в новой редакции КоАП РФ, поскольку этими положениями были нарушены права и свободы, закрепленные в статьях 34 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

Дополнительно отмечаем, что согласно Концепции нового КоАП РФ, опубликованной 10 июня 2019 г. на официальном сайте Правительства Российской Федерации в сети «Интернет», одной из основных задач разработки проекта КоАП является трансформация института административной ответственности из карательно-фискального инструмента в институт назначения наказания, соразмерного совершенному правонарушению, с акцентом на профилактику и предупреждение совершения административных правонарушений. Безальтернативная санкция не позволяет суду индивидуализировать ответственность - применить ее в зависимости от тяжести совершенного деяния, не предусматривает возможности назначения менее строгого наказания, даже если его достаточно для достижения превенции.

Кроме того, к числу главных целей и задач подготовки нового КоАП, определенных в Концепции, отнесен учет накопленного опыта правоприменения законодательства об административных правонарушениях.

Судебная практика привлечения арбитражных управляющих к административной ответственности продемонстрировала неэффективность «безальтернативной» дисквалификации. Так, привлекая к ответственности по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ (санкция — предупреждение или штраф), арбитражные суды считают справедливым назначение наказания за такие нарушения, как несвоевременное внесение сведений в ЕФРСБ, несвоевременное проведение собрания кредиторов и т.д. В то же время, оценивая похожие проступки в рамках ч. 3.1. ст. 14.13 КоАП РФ, суды освобождают арбитражных управляющих от ответственности в связи с малозначительностью проступка, мотивируя это тем, что дисквалификация — наказание, явно несопоставимое тяжести деяния. Таким образом, в данном случае происходит подмена понятия малозначительности как свойства проступка понятием соразмерности — характеристикой наказания. При этом правонарушитель не получает должной оценки своего деяния, что препятствует обеспечению законности в общественных отношениях, а превентивная функция административной ответственности нивелируется полностью.

В результате от действия такой нормы «страдают» все, в том числе кредиторы. С одной стороны, в случае дисквалификации арбитражного управляющего за повторное формальное нарушение, он отстраняется от всех процедур банкротства, что влечет необходимость его замены другим арбитражным управляющим, который не знаком с конкретной процедурой и ему необходимо дополнительное время на это, а также на прием имущества и документации от предыдущего арбитражного управляющего, что «затягивает» процедуру. С другой стороны, в ряде случаев, при повторном нарушении, когда могла бы быть использована превентивная мера для недопущения дальнейших нарушений в виде штрафа, суды освобождают арбитражных управляющих от ответственности, поскольку такой альтернативной меры санкция нормы не содержит, а дисквалификация является чрезмерно строгой мерой наказания.

Таким образом, предлагаемое правовое регулирование противоречит основным положениям Концепции нового КоАП РФ.

В этой связи, представляется верным подход, который содержался в первоначальной редакции нормы и предусматривал альтернативную санкцию. При этом ответственность за нарушение порядка раскрытия информации, в том числе повторное, в любом случае не должна предусматривать меру ответственности в виде дисквалификации. Предлагаем также рассмотреть подход, в соответствии с которым дисквалификация могла бы быть применена исключительно в случае причинения арбитражным управляющим убытков.

В проекте КоАП РФ предлагается установить общий срок давности привлечения к административной ответственности в один год ввиду того, что такой срок давности применяется в настоящее время в подавляющем большинстве категорий дел об административных правонарушениях (более чем 60 сфер законодательного регулирования), но при этом предусмотреть исключения из общего срока давности. В отношении административной ответственности арбитражных управляющих в КоАП РФ содержится такое исключение - частью 4 статьи 3.29 КоАП РФ в проектируемой редакции установлено, что срок давности привлечения к административной ответственности за

совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 23.13 КоАП РФ, составляет три года.

В силу правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации относительно срока давности привлечения к административной ответственности, целью установления такого срока является как обеспечение эффективности реализации публичных функций, стабильности правопорядка и рациональной организации деятельности правоприменителя, так и сохранение необходимой стабильности правовых отношений и гарантирование конституционных прав лица, совершившего деяние, влекущее для него соответствующие правовые последствия, поскольку никто не может быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком длительный срок (постановления от 27 апреля 2001 г. № 7-П и от 14 июля 2005 г. № 9-П, Определение от 3 ноября 2006 г. № 445-О).

Согласно Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2011 г. № 1570-О-О установление отличного от общего срока давности привлечения к административной ответственности должно быть обосновано, в частности, особенностями производства по делам об административных правонарушениях, сложностью выявления и другими свойствами.

Между тем, дела об административных правонарушениях, совершенных арбитражными управляющими, не содержат каких-либо особенностей производства, не характеризуются сложностью выявления, учитывая постоянный мониторинг за деятельностью арбитражных управляющих со стороны Росреестра, а также право обращения с жалобой на их действия (бездействие) со стороны лиц, участвующих в деле о банкротстве, не обладают иными специфическими свойствами, которые являлись бы основанием для их выделения в отдельную категорию. При этом, важное значение имеет то обстоятельство, что процедура банкротства является достаточно сложной в части возможности ретроспективного установления фактов, учитывая ее продолжительность и «конфликтный характер». В этой связи, вместо того, чтобы «заставлять» суды ретроспективно разбираться в обстоятельствах трехлетней давности, необходимо сократить срок давности привлечения арбитражного управляющего к ответственности, стимулируя тем самым лиц, участвующих в деле о банкротстве, на более быстрое обращение в суд за защитой нарушенных прав и законных интересов.

Кроме того, очевидно, что преступление является наиболее опасным видом правонарушения. Данный вид правонарушения обладает таким неотъемлемым свойством, как общественная опасность, в то время как административное правонарушение соответствующим свойством не обладает. При этом, даже преступление небольшой тяжести во всяком случае причиняет больше вреда, чем самое серьезное административное правонарушение. Установленный законом (статьей 78 Уголовного кодекса Российской Федерации) срок давности привлечения к ответственности для преступлений небольшой тяжести составляет два года. Установление большего срока давности для административного правонарушения, чем для преступления, представляется несоразмерным последствиям данного правонарушения.

Считаем также необходимым отметить следующее.

В первоначальной редакции Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – ПКоАП РФ) в проектируемой норме части 4 статьи 6.1 ПКоАП РФ установлено, что поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 23.13, являются поводы, указанные в пунктах 1 - 4 части 2 настоящей статьи, а также заявления лиц, участвующих в деле о банкротстве, и лиц, участвующих в процессе по делу о банкротстве, органов управления должника - юридического лица, саморегулируемой организации арбитражных управляющих, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Обращаем Ваше внимание на необходимость обязательного сохранения предлагаемой редакции нормы части 4 статьи 6.1 ПКоАП РФ, поскольку содержащееся в ней ограничение перечня лиц, заявления которых являются поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях, направлено на пресечение злоупотребления правом лиц, не являющихся участниками процедуры банкротства.

Генеральный директор

А.В. Каверзина

Приложение:

- 1) Заключение НСПАУ от 08.11.2021 № 152-П.
- 2) Дополнительное заключение НСПАУ от