

КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Диссертационный совет Д.12.11.033

На правах рукописи
УДК: 351.71: 347.736

Хашимова Айнура Кутдузовна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ
В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ
И БАНКРОТСТВА**

Специальность 12.00.14. – административное право; финансовое право;
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Бишкек – 2012

Работа выполнена на кафедре Административного и финансового права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Керезбеков Канат Керезбекович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук
Айтхожин Кабдулсамих Кошенович

кандидат юридических наук
Мамырбаева Зульфия Анарбековна

Ведущая организация: кафедра административного права и правоведения Юридического института при Кыргызском национальном университете им. Ж. Баласагына, адрес: 720001, г. Бишкек, ул. Киевская, 132

Защита состоится **24 мая 2012 года в 14:00 ч.** на заседании диссертационного совета Д.12.11.033 по защите диссертации на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а, конференц-зал, каб. 412.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а.

Автореферат разослан «___» апреля 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Рысмендеев Б. Дж.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. основополагающей целью любого современного государства является обеспечение стабильности экономики и эффективной защиты прав и законных интересов ее участников. Следовательно, правовое регулирование экономических отношений является тем ключевым фактором, от уровня развития которого напрямую зависит экономический рост как самого государства, так и его отдельных субъектов предпринимательской деятельности. В то же время в условиях современного рынка совершенно очевидным становится тот факт, что ни одно государство не может эффективно развиваться без действенных механизмов ликвидации тех предприятий, которые не имеют перспектив развития и не соответствуют сложившейся системе экономических отношений. Одним из элементов такого механизма является институт банкротства (несостоятельности).

Кыргызское законодательство о банкротстве – сравнительно молодое и активно развивается, однако еще далеко от совершенства. Поэтому актуальность исследования определяется рядом факторов.

Во-первых, общепризнанно, что институт банкротства – один из важнейших институтов, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. В связи с этим законодательство о банкротстве (несостоятельности) вызывает много споров, поскольку всегда присутствуют субъекты, чьи интересы бывают нарушены. Для решения публичных, общенациональных или иных общественных задач государству необходимо принимать активное участие в имущественном обороте. Именно в этих целях Закон КР «О банкротстве (несостоятельности)» признает за органами исполнительной власти ряд функций, необходимых для отстаивания интересов Кыргызской Республики в процедурах финансового оздоровления и банкротства, а также для контроля над деятельностью иных субъектов правоотношений.

В то же время, признав Кыргызскую Республику и другие публично-правовые образования в лице органов исполнительной власти субъектами отношений по финансовому оздоровлению и банкротству, законодатель недостаточно четко регламентирует вопросы их участия, что порождает многочисленные проблемы применения норм материального права.

Во-вторых, законодательство о банкротстве длительное время находится в стадии реформирования, однако многочисленные изменения и поправки, внесенные в него с целью совершенствования, не только не способствовали его улучшению, а скорее, наоборот, деформировали

единую систему правового регулирования, что в конечном итоге привело к негативным последствиям. Сложность построения единой системы правового регулирования заключается в том, что институт банкротства носит межотраслевой характер.

Пока же с сожалением приходится констатировать, что отечественное законодательство о банкротстве остается довольно противоречивым: в нем до сих пор не определены цель и задачи института банкротства, хотя от этого напрямую зависит структура законодательства в данной сфере и конкретное содержание его норм; защита прав работников предприятия-должника, а также интересы самого государства, теряющего в процессе банкротства одного из налогоплательщиков, также не находят должного отражения в законодательстве. Помимо этого в законодательстве о банкротстве существует еще целый ряд иных пробелов и коллизий. Поэтому пересмотр правовых актов мог бы способствовать устранению негативных явлений в практике применения законодательства о банкротстве.

В-третьих, анализ научной литературы показывает, что вопрос об административно-правовом регулировании полномочий регулирующего органа является весьма спорным. Помимо этого при всей теоретической и практической значимости проведенной научной работы, вопросы процедур несостоятельности (банкротства) продолжают оставаться недостаточно разработанными. В то же время, по прогнозам специалистов, в ближайшие годы продолжение рыночной трансформации экономики страны будет отмечено перенесением центра тяжести на институциональную и управленческую деятельность, включая в частности становление и развитие функций института банкротства. Именно это и обуславливает необходимость теоретических исследований, направленных на оптимизацию правового механизма, регулирующего особенности правового статуса органов исполнительной власти.

Таким образом, указанные выше обстоятельства обусловили выбор темы диссертационного исследования.

Связь темы диссертации с крупными научными программами (проектами) и основными научно-исследовательскими работами. Данное исследование является инициативным.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования – комплексный теоретико-правовой анализ регламентирования правового статуса государственного органа по делам банкротства как субъекта административно-правовых отношений, складывающихся в процессе финансового оздоровления и банкротства;

выявление проблем и противоречий в этом процессе, формирование эффективной системы правового регулирования, а также подготовка научно обоснованных рекомендаций по их устранению и совершенствованию национального законодательства.

В соответствии с указанной целью были поставлены следующие конкретные **задачи**:

- изучить и обобщить теоретические разработки о сущности и роли банкротства (несостоятельности) в функционировании современной экономики;

- проследить процессы становления и развития института банкротства в зарубежных странах и в Кыргызской Республике;

- проанализировать различные взгляды и научные подходы по определению единого понятия и системы органов государственного управления в сфере финансового оздоровления и банкротства;

- определить правовую природу государственных органов, занимающихся финансовым оздоровлением и банкротством в Кыргызской Республике;

- исследовать проблемы, образующиеся при определении административно-правового положения государственного органа по делам банкротства;

- рассмотреть содержание прав, обязанностей и гарантий деятельности государственного органа по делам банкротства;

- выявить проблемы, возникающие при привлечении к административной ответственности за нарушения законодательства о банкротстве;

- на основе проведенного исследования разработать конкретные предложения по совершенствованию законодательства Кыргызской Республики.

Научная новизна работы заключается в том, что впервые на монографическом уровне проводится комплексный анализ законодательства Кыргызской Республики по вопросам роли и значения государственного органа по делам банкротства, задач его деятельности, функций, прав и обязанностей, привлечения данного органа к административной ответственности за нарушения, совершенные в сфере финансового оздоровления и банкротства.

Практическая значимость полученных результатов состоит в том, что разработанные положения могут послужить основой при дальнейших научных исследованиях проблем, касающихся деятельности государственного органа по делам банкротства. Сделанные выводы могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства, касающегося финансового оздоровления и банкротства.

Результаты исследования важны и для правоприменительной деятельности, особенно это касается судебных органов, органов государственного управления, управлений юстиции. Проведенный анализ поможет решить проблемы практической деятельности администраторов в сфере финансового оздоровления и банкротства. Помимо этого сформулированные автором выводы, предложения и рекомендации могут быть также использованы в научно-исследовательской деятельности и учебном процессе при чтении лекций и проведении семинарских занятий по административному, предпринимательскому праву, а также в учебных курсах по дисциплине «Правовое регулирование банкротства». Теоретические выводы и практические рекомендации также могут использоваться для разработки соответствующих поправок в нормативные акты.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Обосновывается авторская позиция об отрицании устоявшейся теории о том, что понятия «несостоятельность» и «банкротство» являются синонимами. При этом под несостоятельностью предлагается понимать – подлежащую признанию судом или собранием кредиторов неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанности по уплате обязательных платежей, а под банкротством – признанную судом или собранием кредиторов несостоятельность.

2. Аргументируется вывод о том, что государственный орган по делам банкротства представляет интересы не только частноправового, но и публично-правового характера.

3. Обосновывается вывод, о том, что государственным органом, участвующим в процедурах финансового оздоровления и банкротства, выступает не только Департамент по делам банкротства при Министерстве экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики, но и Правительство Кыргызской Республики.

4. Предлагается авторское определение понятия государственного органа по делам банкротства. *Государственный орган по делам банкротства – государственный орган исполнительной власти, уполномоченный представлять в процессе банкротства интересы государства, в том числе об исполнении денежных обязательств и (или) обязательных платежей.*

5. В целях четкого определения направлений деятельности государственного органа по делам банкротства и в связи с отсутствием научных разработок, представляется целесообразным выделять четыре функции государственного органа по делам банкротства: регулирующая; координационная; функция услуг; функция поддержки.

б. Для повышения качества деятельности государственных органов ведающих вопросами финансового оздоровления и банкротства, автором предлагаются следующие изменения и дополнения в действующее законодательство Кыргызской Республики:

а) внести дополнение в п.2 ст. 8 Закона КР «О банкротстве (несостоятельности)» следующего содержания:

п. 2. Администратором может быть сотрудник государственного органа по делам о банкротстве, юридическое лицо, зарегистрированное в Кыргызской Республике, либо гражданин Кыргызской Республики, осуществляющий свою деятельность в качестве индивидуального предпринимателя, а также имеющий компенсационный фонд в виде уплаченной страховой суммы в размере трехсот расчетных показателей.

б) дополнить ст. 505-3 Кодекса об административной ответственности Кыргызской Республики п. 2 ст. 505-3 следующего содержания:

п.2. Нарушение должностными лицами государственного органа по делам банкротства положений законодательства КР о банкротстве, уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение обязательств по назначению кандидатуры администратора, приема отчета администратора – влекут наложение административного штрафа от пяти до десяти расчетных показателей.

Неисполнение обязанности по организации подготовки администраторов и принятии теоретического экзамена – влечет наложение штрафа от трех до пяти расчетных показателей.

Нарушение должностным лицом государственного органа по делам о банкротстве порядка ведения единого реестра лицензированных администраторов – влечет наложение штрафа от двух до четырех расчетных показателей

Личный вклад соискателя в юридическую науку определяется научной новизной исследования, решением актуальных проблем совершенствования механизма административно-правового регулирования деятельности государственного органа по делам о банкротстве, а также теоретическим и практическим значением опубликованных им научных работ.

Апробация результатов исследования. Результаты проведенного исследования и основанные на них выводы и рекомендации прошли апробацию в процессе обсуждения на кафедре административного и финансового права Кыргызской государственной юридической академии (КГЮА), а нашли отражение в выступлениях на научно-практических конференциях: «Научно-правовое обеспечение социально-экономического развития Кыргызской Республики на современном этапе» (КГЮА, 23

ноября, 2006); «Конституционно-правовые проблемы административной реформы в Кыргызской Республике» (КГЮА, 11 апреля, 2008); международная межвузовская научно-практическая конференция «Проблемы права в современной России» (Санкт-Петербургский государственный политехнический университет, 14 апреля, 2011), «Председательство Казахстана в Организации Исламская конференция: правовой аспект, состояние и перспективы» (Евразийский Национальный университет им. Л.Н. Гумилева, 22 апреля, 2011).

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Научные результаты, полученные в процессе диссертационного исследования, полностью отражены в одиннадцати научных публикациях автора.

Структура и объем диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, основной части, объединяющей 3 главы и 8 разделов, выводов и практических рекомендаций общим объемом в 147 страниц; списка использованной литературы, который включает 208 наименований.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обоснована актуальность темы исследования; определены его цель и задачи; указана степень научной новизны и практической значимости; сформулированы основные положения, выносимые на защиту; приведены данные по апробации результатов исследования и их отражении в публикациях.

В первой главе «Правовые и организационные основы функционирования института банкротства (несостоятельности)» рассматриваются основные понятия и функции института банкротства, вопросы правового регулирования отношений в сфере применения законодательства о банкротстве в зарубежных странах (на примере Франции, Германии, США и России), а также исследуются правовые основы функционирования института банкротства в Кыргызской Республике.

Первый раздел «Роль института банкротства (несостоятельности) в функционировании современной экономики».

Рассматриваются теоретические подходы к определению понятия банкротства (несостоятельности) известных российских и кыргызских ученых-юристов: А.Б. Агеева, А.Б. Вакка, В.В. Витрянского, Д.Н. Бахраха, К.С. Вельского, Давлетова А.А., В.В. Денисенко, Ю.Х. Калмыкова, К.К. Керезбекова, Е.А. Лебедевой, А.В. Мицкевича, В.Ф. Попондопуло, М.В. Телокиной, Г.Ф. Шершеневича, О.В. Шипициной, В.А. Юсупова, А.Ю. Якимова, Ц.А. Ямпольской и др.

В юридической литературе понятия «несостоятельность» и «банкротство» установлены как слова-синонимы. Изучив многочисленные точки зрения, автор делает вывод, что смысловое использование определений и сопоставление терминов «несостоятельность» и «банкротство» является ошибочным, так как термин «банкротство» имеет более узкое значение, подразумевающее совершение должником уголовно-наказуемых деяний, наносящих ущерб кредиторам, нежели понятие «несостоятельность», которое имеет более широкое значение и обозначает неспособность лица погасить свои долговые обязательства. С учетом вышеизложенного в диссертации предлагается формулировка определения данных понятий. Автор полагает, что «несостоятельность» – это в первую очередь неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанности по уплате обязательных платежей, подлежащая признанию судом или собранием кредиторов, а «банкротство» – признанная судом или собранием кредиторов несостоятельность.

Второй раздел «Институт банкротства (несостоятельности) в законодательстве зарубежных стран» посвящен изучению законодательства о банкротстве в зарубежных странах.

Анализ института банкротства в зарубежных странах приводит автора к выводу о существовании в мире различных систем несостоятельности. В работе подвергается критике позиция ряда ученых [Степанов, В.В. Французская система регулирования несостоятельности // Вестник ВАС. – 1999. - № 4, с. 12], условно разделяющих эти системы на пять основных категорий: «прокредиторская»; «продолжниковская»; «умеренно прокредиторская»; «умеренно продолжниковская» и «нейтральная». Диссертант считает, что невозможно провести градацию между «прокредиторской» и «умеренно прокредиторской» и «продолжниковской» и «умеренно продолжниковской» и в связи с этим предлагает не считать «умеренно прокредиторскую» и «умеренно продолжниковскую» системы несостоятельности как разновидности этого института. При этом в работе констатируется, что законодательства зарубежных стран о несостоятельности направлены в основном на преимущественное применение оздоровительных процедур, что является более эффективным. Подтверждением этому является то, что действующий хозяйствующий субъект приносит больше пользы национальной экономике, нежели его ликвидация. Исходя из этого автор считает, что зарубежный опыт, даже если он не всегда применим напрямую в Кыргызстане, заслуживает тщательного рассмотрения и изучения.

Рассматривая *третий раздел «Становление и развитие законодательства о банкротстве (несостоятельности) в Кыргызстане»*, автор делает вывод, что становление законодательства о банкротстве независимого Кыргызстана начинается с 1994 года, в частности с момента принятия первого Закона «О банкротстве (несостоятельности)», который стал одним из сбалансированных с точки зрения защиты прав кредиторов и должников. Вместе с тем анализ показал, что данный Закон не включал норм, обеспечивающих достаточную защиту прав и законных интересов других лиц, участвующих в процессе банкротства. Главными причинами этого стали: внутренняя противоречивость, отсутствие единой терминологии, механизма практической реализации многих установленных процедур и недостаточной совместимости с законодательством, регулирующим смежные вопросы.

Следующий этап развития законодательства о банкротстве тесно связан с принятием в 1997 году Закона КР «О банкротстве (несостоятельности)», который в новой редакции был призван решить ранее не урегулированные проблемы в осуществлении процесса банкротства. Новый Закон «О банкротстве (несостоятельности)» был ориентирован на рыночные отношения и относился к основополагающим актам гражданского законодательства.

Изучив юридическую литературу, посвященную институту несостоятельности [Попондопуло, В.Ф. Правовой режим предпринимательства. – СПб., 1994, с. 10; Белых, В.С. Правовые основы банкротства юридических лиц. – Екатеринбург, 1996, с. 7], автор констатирует, что в нормативно-правовых актах о банкротстве содержатся нормы как частного, так и публичного права, направленные на урегулирование комплекса взаимосвязанных в реальной действительности частных (горизонтальных) и публичных (вертикальных) отношений, возникающих в связи с банкротством лица.

В целом, кратко характеризуя выявившиеся проблемы законодательства о банкротстве, диссертант отмечает, что практика применения Закона КР «О банкротстве (несостоятельности)» выявила недостаточную защиту прав и законных интересов различных лиц, участвующих в процедуре банкротства, отсутствие надлежащего контроля за действиями администраторов и эффективного механизма установления ответственности государственного органа по делам банкротства. Для устранения этих недостатков и противоречий в диссертации приводятся конкретные предложения по изменению и дополнению Закона КР «О банкротстве (несостоятельности)» и Кодекса об административной ответственности Кыргызской Республики.

Вторая глава «Государственный орган, регулирующий отношения в сфере финансового оздоровления и банкротства, как субъект административно-правовых отношений».

Первый раздел «Понятие, становление и развитие системы органов государственного управления в сфере финансового оздоровления и банкротства».

В работе отмечается, что в систему органов государственного управления в сфере финансового оздоровления и банкротства в Кыргызской Республике входят: Правительство КР и Департамент по делам банкротства при Министерстве экономики и антимонопольной политики КР. Последний является государственным органом, ведающим вопросами финансового оздоровления и обеспечения процедур банкротства предприятий на территории Кыргызстана и осуществляющим исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и организационные функции, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики по банкротству (несостоятельности).

Правительство КР устанавливает порядок подачи уполномоченным органом заявлений о признании должника банкротом и требования об уплате обязательных платежей и требований Кыргызской Республики по денежным обязательствам; осуществляет координацию деятельности представителей органов исполнительной власти как кредиторов по денежным обязательствам и обязательным платежам; устанавливает порядок проведения учета и анализа платежеспособности стратегических организаций. В то время как Департамент по делам банкротства при Министерстве экономики и антимонопольной политики КР, выступающий в качестве надзорного органа, дополнительно занимается подготовкой администраторов, устанавливает правила проведения и сдачи квалификационного экзамена, осуществляет лицензирование администраторов на право ведения деятельности администратора, ведет единый реестр администраторов, осуществляющих процедуры банкротства, назначает администратора, если процесс банкротства, осуществляется в судебном порядке, наделен правом, инициирования процесса банкротства, также занимается иной деятельностью, установленной законодательством о банкротстве в рамках, осуществления процесса банкротства.

Подводя итог исследованию, автор отмечает, что с 1994 по 2011 годы система органов исполнительной власти реформировалась более трех раз. В ряде случаев изменения отдельных структурных подразделений этой системы были неоправданными, поскольку не учитывали объективную

необходимость. При этом отсутствовало организационно-правовое обоснование образования, слияния, разделения органов исполнительной власти. Кроме того, происходило игнорирование интересов и задач государственной политики в той или иной сфере управления как системообразующего фактора, определяющего функциональное назначение того или иного органа управления.

Второй раздел «Административно-правовой статус, цели, задачи и функции государственного органа по делам банкротства».

В работе отмечается, что рассмотрение вопроса об административно-правовом положении уполномоченного органа сопряжено с определением состава и содержания его элементов. Однако автор считает, что существует ряд трудностей, связанных с большим количеством различных точек зрения, высказанных по данному вопросу. Наибольшую проблему представляет вопрос о соотношении понятий «компетенция» и «правовой статус». Соискатель утверждает, что компетенция – совокупность прав и обязанностей органа исполнительной власти, сформулированных на основе задач, ставящихся перед конкретным органом.

Под правовым статусом государственного органа диссертант предлагает понимать цели, задачи, функции и компетенцию государственного органа. Целями государственного органа по делам банкротства являются:

- совершенствование и развитие института банкротства;
- повышение эффективности проведения процедур процесса банкротства;
- обеспечение соблюдения требований законодательства при проведении процедур процесса банкротства.

Основными задачами государственного органа по делам банкротства являются:

- совершенствование и развитие института банкротства путем координации и его правового обеспечения;
- проведение предупреждения банкротства (несостоятельности) предприятий и реализации законодательства Кыргызской Республики о банкротстве;
- оздоровление неплатежеспособных хозяйствующих субъектов в рамках процесса банкротства;
- обеспечение защиты имущественных прав и интересов государства;
- осуществление учета и анализа финансово-экономического состояния крупных, экономически и социально значимых хозяйствующих субъектов;
- обеспечение условий реализации банкротства отсутствующего должника;

– обеспечение гласности и прозрачности процессов банкротства.

Исходя из тех целей и задач, которыми законодатель наделил уполномоченный орган, автор выделяет следующие его функции. В первую очередь это: функция регулирования, которая включает в себя функции по разработке и утверждению требований к лицам, осуществляющим профессиональную деятельность в качестве администраторов в процессе банкротства; функция обеспечения организации работы лицензионной комиссии, организационно-экспертное обеспечение проведения лицензирования (аттестации) деятельности администраторов в процессе банкротства; функция организации и проведения квалификационных экзаменов в отношении лиц, претендующих на занятие деятельностью администратора при процессе банкротства; функция выдачи (переоформления), приостановления и отзыва лицензий, а также дубликатов лицензий в случае утери (порче) подлинного экземпляра лицензии; функция проведения в установленном законодательством Кыргызской Республики порядка аттестации лиц, осуществляющих деятельность администраторов.

Функция координации, надзора и контроля, по мнению автора, неразрывно связана с организационной и направлена на обеспечение согласованных действий различных участников отношений в управляемой сфере.

В функцию услуг входят: рассмотрение в установленном порядке в спорных случаях жалоб и заявлений физических и юридических лиц по вопросам процедур банкротства, консультация государственных органов Кыргызской Республики по вопросам в области банкротства, оказание методической и юридической помощи администраторам, представление предложений по повышению эффективности применяемых процедур процесса банкротства в отношении крупных, экономически или социально значимых хозяйствующих субъектов, разработка предложений по оздоровлению неплатежеспособных хозяйствующих субъектов в рамках процесса банкротства.

Исследуя цели, задача и функции государственного органа, представилось возможным сформулировать авторское определение *государственного органа по делам банкротства*, под которым следует понимать государственный орган исполнительной власти, уполномоченный представлять в процессе банкротства интересы государства, в том числе об исполнении денежных обязательств и (или) обязательных платежей.

Третий раздел «Компетенция государственного органа по делам банкротства». К компетенции государственного органа по делам банкротства диссертант относит широкий спектр полномочий:

утверждение требований к физическим лицам, осуществляющим профессиональную деятельность в качестве администраторов при процессе банкротства; проведение лицензирования деятельности граждан в качестве администраторов и осуществление отзыва и приостановления лицензий; организация системы подготовки администраторов; обеспечение реализации процедуры банкротства отсутствующего должника; ведение учета и анализа платежеспособности крупных, а также экономически или социально значимых организаций; представляет предложения по финансовому оздоровлению таких юридических лиц в Правительство Кыргызской Республики; подготавливает по запросу суда, прокуратуры или иного уполномоченного органа заключение о наличии признаков неплатежеспособности, а также фиктивного или преднамеренного банкротства; является единственным представителем государства в вопросах возбуждения процедур процесса банкротства должников, в отношении которых государство является кредитором, также представляет интересы государства в процессе банкротства должников участником (собственником) которых является государство; по ходатайству кредитора первой или второй очереди вправе возбудить процесс банкротства должника, если этот кредитор не имеет средств или знаний для возбуждения процесса банкротства от своего имени; осуществляет контроль за исполнением администраторами в процессе банкротства требований законодательства Кыргызской Республики; осуществляет сбор отчетной информации администраторов и утверждает требования к ней; назначает, отстраняет и освобождает администратора (специального администратора, внешнего управляющего) при проведении процесса банкротства в судебном порядке; представляет в суд заключение по отчетам администраторов (при проведении процесса банкротства в судебном порядке, за исключением банкротства банков) и т.д.

Государственный орган по делам банкротства относится к лицам, которые имеют возможность инициировать отношения по финансовому оздоровлению и банкротству. В соответствии со ст. 27-2 Закона КР «О банкротстве (несостоятельности)», правом на обращение в суд с заявлением о признании должника банкротом обладают должник, кредитор или кредиторы, государственный орган по делам банкротства.

Исходя из деления обязанностей уполномоченного органа на публично правовые и частноправовые, устанавливается различный правовой режим для реализации этих обязанностей. Так, право на обращение в суд возникает у государственного органа по обязательным платежам по истечении тридцати дней с даты принятия решения. В данном случае автор считает, что государство в лице его уполномоченных органов действует не в качестве участника имущественного оборота (кредитора), а

как субъект публично-правовых отношений, реализующий свои властные полномочия.

Глава третья «Административная ответственность государственного органа по делам банкротства за правонарушения в сфере банкротства».

Первый раздел «Понятие и содержание административной ответственности за нарушения законодательства о банкротстве».

При исследовании этого вопроса диссертант отмечает, что административная ответственность за нарушения законодательства о банкротстве была введена лишь с принятием Кодекса КР «Об административной ответственности» от 4 августа 1998 года. До принятия вышеотмеченного нормативно-правового акта за нарушение законодательства о банкротстве предусматривалась только уголовная ответственность, и только в случае причинения потерпевшей стороне крупного ущерба.

Основной причиной установления административной ответственности за нарушение законодательства о банкротстве явилась необходимость охраны интересов государства, закрепленных прав и интересов кредиторов, а также стремление к обеспечению стабильности предпринимательских отношений. По мнению автора, установив административную ответственность за такого рода правонарушения, законодатель одновременно обеспечил и возможность привлечения к ответственности лиц, совершивших неправомерный поступок.

С учетом этого в работе выделяется ряд специфических особенностей административной ответственности за нарушения законодательства о банкротстве, которые заключаются в следующем:

1) административная ответственность за нарушение законодательства о банкротстве является разновидностью административной ответственности в области предпринимательской деятельности;

2) основанием ее применения является административное правонарушение в сфере банкротства – противоправное виновное действие (бездействие), посягающее на общественные отношения в области несостоятельности (банкротства), за которое предусмотрена возможность применения административного наказания;

3) общий видовой объект – общественные отношения в сфере банкротства;

4) специальные субъекты ответственности – руководители юридического лица, учредители (участники) юридического лица, руководители временной администрации кредитной организации и индивидуальные предприниматели, в том числе администраторы.

5) направленность на приоритетную защиту прав и законных интересов кредиторов при банкротстве (существует в настоящее время, однако должна быть изменена в сторону обеспечения всесторонней защиты прав и законных интересов всех участников процедур банкротства);

6) необходимость широкого использования цивилистических категорий при анализе оснований ее применения.

7) возможность применения определенных мер наказания – административного штрафа или дисквалификации.

С учетом вышеизложенного автор сформулировал определение понятия административной ответственности за нарушения законодательства о банкротстве, согласно которому *административная ответственность за нарушения законодательства о банкротстве* заключается в применении в установленном порядке судами (судьями), административных наказаний к лицам, совершившим противоправные виновные действия (бездействие), посягающие на общественные отношения в области банкротства (несостоятельности).

Второй раздел «Административная ответственность государственного органа за вред, причиненный при проведении государственного надзора».

В ходе исследования диссертант приходит к выводу, что административное законодательство Кыргызской Республики не содержит соответствующих норм, устанавливающих ответственность государственного органа, действующего в сфере финансового оздоровления и банкротства. Отсутствие положений об административной ответственности непосредственно самого государственного органа является, по мнению автора, основной причиной различных вида злоупотреблений и «перегибов» со стороны названного субъекта.

Исследование показало, что именно в этом заключается главная сложность применения ответственности. В большинстве случаев невозможно применение ответственности и по аналогии. Данные отношения характеризуются, как правило, односторонней ответственностью – в рассматриваемом случае ответственностью администраторов, но не ответственностью самого государственного органа.

Исходя из проведенного анализа, в диссертации предлагается внести соответствующие поправки в административное законодательство Кыргызской Республики.

В заключении подводятся итоги проделанной работы, формулируются выводы, полученные в результате проведенного исследования, вносятся предложения и рекомендации по

совершенствованию законодательства Кыргызской Республики в области банкротства (несостоятельности), в частности вносятся предложения по улучшению правового регулирования деятельности государственного органа по делам банкротства.

ВЫВОДЫ

1. Законодательство о несостоятельности состоит из законодательных и подзаконных актов, содержащих нормы частного и публичного, в том числе и административного права, направленных на регулирование комплекса взаимосвязанных частных и публичных отношений на основании банкротства (несостоятельности) и устанавливающих его пределы, методы и формы.

2. В целях установления в законодательстве о банкротстве Кыргызской Республики более точного определения основных понятий и терминов предлагается разграничить термины «несостоятельность» и «банкротство», а именно: под несостоятельностью следует понимать неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанности по уплате обязательных платежей, подлежащая признанию судом или собранием кредиторов, а банкротство – признанная судом или собранием кредиторов несостоятельность.

3. На основании изучения законодательства о банкротстве автор выявляет, что оно, помимо норм частного, содержит нормы публичного права, например административные (о которых ведется речь в рамках данного диссертационного исследования), регламентирующие отношения банкротства с контрольным (надзорным) органом (Департаментом по делам банкротства при Министерстве экономики и антимонопольной политики КР).

4. В ходе исследования рассмотрен административно-правовой статус государственного органа по делам банкротства.

5. Проведен научный анализ содержания административной ответственности за нарушения законодательства о банкротстве.

6. Разработаны научно-обоснованные предложения, направленные на совершенствование норм административного законодательства в области привлечения к ответственности государственного органа за вред, причиненный при проведении государственного надзора.

**СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ
ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ:**

1. Хашимова, А.К. Роль законодательства об административной ответственности при проведении процедур банкротства в Кыргызской Республике [Текст] / А.К. Хашимова // Научно-методический журнал «Вестник КГЮА». – 2008. – Вып. 1. – С. 98-100.

2. Хашимова, А.К. Некоторые вопросы развития законодательства о банкротстве кредитных организаций [Текст] / А.К. Хашимова // Право и политика. – 2009. – № 2 – С. 101-103.

3. Хашимова, А.К. Международный опыт правового регулирования несостоятельности (банкротства) [Текст] / А.К. Хашимова // Право и политика. – 2010. – № 3 – С. 100-104.

4. Хашимова, А.К. Правовые аспекты юридической ответственности за преднамеренное и ложное банкротство [Текст] / А.К. Хашимова // Научно-методический журнал «Вестник КГЮА». – 2010. – Вып. 1. – С. 73-78.

5. Хашимова, А.К. Правовой статус администраторов при проведении процесса банкротства [Текст] / А.К. Хашимова // Вестник Академии МВД КР им. генерал-майора Э.А. Алиева. – 2010. – Вып. 13. – С. 132-137.

6. Хашимова, А.К. Роль института банкротства (несостоятельности) в функционировании современной экономики [Текст] / А.К. Хашимова // Право и политика. – 2010. – № 1 – С. 212-214.

7. Хашимова, А.К. Значение и роль процедуры специального администрирования при проведении процесса банкротства [Текст] / А.К. Хашимова // Вестник Юридического факультета Санкт-Петербургского политехнического университета. – СПб., 2011. – № 3 – С. 274-279.

8. Хашимова, А.К. Актуальные административно-правовые аспекты правового статуса государственного органа по делам банкротства в Кыргызской Республике [Текст] / А.К. Хашимова // Научно-методический журнал «Вестник КГЮА». – 2011. – Вып. 2. – С. 161-168.

9. Хашимова, А.К. Некоторые особенности применения административной ответственности по делам о банкротстве [Текст] / А.К. Хашимова // Вестник ЕНУ им. Л.Н. Гумилева. – Астана, 2011. – № 3. – С. 94-100.

10. Хашимова, А.К. Проблемы правового регулирования трудовых отношений при банкротстве предприятий [Текст] / А.К. Хашимова, А.Р. Султанмамытова // Право и политика. – 2011. – № 3 – С. 93-96.

Хашимова, А.К. Хозяйственно – правовые меры по предупреждению банкротства: теория, правовая основа, практическая реальность [Текст] / А. К. Хашимова // Вестник ЕНУ им. Л.Н. Гумилева. – Астана, 2011. – № 3(9). – С. 114-120.

Хашимова Айнура Кутдузовнанын 12.00.14 – администрациялык укук; каржылык укук; маалымат укугу адистиги боюнча «Мамлекеттик органдардын администрациялык-укуктук статусу жана алардын каржылык жактан жандануу жана кудуретсиздик тармагындагы иши» аттуу темадагы юридикалык илимдердин кандидаты илимий даражасын изденип алуу үчүн диссертациялык изилдөөсүнө

РЕЗЮМЕ

Түйүндүү сөздөр: администрациялык-укуктук статус, администрациялык-укуктук жоопкерчилик, администратор, кудуретсиздик, кудуретсиздик иштери боюнча мамлекеттик орган, кредиторлор комитети, кудуретсиздик иштери боюнча мамлекеттик органдын компетенциясы, каржылык жандануу.

Изилдөөнүн объектиси болуп, кудуретсиздик иштери боюнча мамлекеттик органдын жана кудуретсиздик процессинин башка катышуучуларынын ортосундагы администрациялык-укуктук байланыштар эсептелет.

Диссертациялык изилдөөнүн максаты кудуретсиздик иштери боюнча мамлекеттик органдын укуктук статусун комплекстүү теориялык-укуктук анализ менен жөнгө салуу – каржылык жактан жандануу жана кудуретсиздик процессинде келип чыккан администрациялык укуктук мамилелердин субъекти катары; бул процесстеги проблемаларды жана карама-каршылыктарды табуу, укуктук жактан жөнгө салуунун эффективдүү тутумун түзүү, ошондой эле аларды четтетүү жана өркүндөтүү үчүн улуттук мыйзамдарга илимий жактан негизделген сунуштарды даярдоо болуп саналат.

Диссертациялык изилдөөнүн методологиялык негизин таанып билүүнүн жалпы жана жеке илимий, маселен, салыштырма-укуктук, конкреттүү-социологиялык, формалдуу-логикалык, тарыхый, статистикалык ыкмалар түзөт.

Алынган жыйынтыктар жаңылыктар катары Кыргыз Республикасынын кудуретсиздик иштери боюнча мамлекеттик органдардын ролу жана мааниси тууралуу маселелер, функциялары, укуктары жана милдеттери, ошондой эле, ал органдардын каржылык жактан жандануу жана кудуретсиздик тармагында жасаган укук бузуулары үчүн администрациялык жоопкерчилик боюнча мыйзамдарына диссертациялык деңгээлде комплекстүү анализ жасоого алгачкы аракет болгондугун айтууга болот.

Пайдалануу боюнча сунуштар. Чыгарылган жыйынтыктар каржылык жактан жандануу жана кудуретсиздикке тиешелүү иштеп жаткан мыйзамдарды өркүндөтүү үчүн колдонулушу мүмкүн. Ошондой эле диссертациянын материалдарын «Администрациялык укук», «Кудуретсиздикти укуктук жөнгө салуу» дисциплиналарын окутууда да колдонууга болот.

РЕЗЮМЕ

диссертации **Хашимовой Айнуры Кутдузовны** на тему: **«Административно-правовой статус и деятельность государственных органов в сфере финансового оздоровления и банкротства»** на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право

Ключевые слова: административно – правовой статус, административно-правовая ответственность, администратор, банкротство, государственный орган по делам банкротства, комитет кредиторов, компетенция государственного органа по делам банкротства, финансовое оздоровление.

Объектом исследования являются административно-правовые отношения, складывающиеся между государственным органом по делам банкротства и другими участниками процесса банкротства.

Цель диссертационного исследования – комплексный теоретико-правовой анализ регламентирования правового статуса государственного органа по делам банкротства как субъекта административно-правовых отношений, складывающихся в процессе финансового оздоровления и банкротства; выявление проблем и противоречий в этом процессе, формирование эффективной системы правового регулирования, а также подготовка научно обоснованных рекомендаций по их устранению и совершенствованию национального законодательства.

Методологическую основу диссертационного исследования составили как обще-, так и частнонаучные методы познания, такие как: сравнительно-правовой, конкретно-социологический, формально-логический, исторический, статический.

Полученные результаты и новизна заключаются в том, что впервые на монографическом уровне проводится комплексный анализ законодательства Кыргызской Республики по вопросам роли и значения государственного органа по делам банкротства, задач его деятельности, функций, прав и обязанностей, привлечения данного органа к административной ответственности за нарушения, совершенные в сфере финансового оздоровления и банкротства.

Рекомендации по использованию. Сделанные выводы могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства, касающегося финансового оздоровления и банкротства. Материалы диссертации могут быть использованы при преподавании дисциплин: «Административное право», «Правовое регулирование банкротства».

RESUME

of dissertation research by **Khashimova Ainura Kutduzovna** under the theme: «**Administrative legal status and activity of state authorities in the sphere of financial rehabilitation and bankruptcy**» for claiming a scientific degree of the candidate of juridical sciences in the specialty 12.00.14 – administrative law, financial law, information law.

Keywords: administrative legal status, administrative legal responsibility, administrator, bankruptcy, state authority for bankruptcy, committee of creditors, competence of state authority for bankruptcy, financial rehabilitation.

Object of the research is the administrative legal relations developing between state authority for bankruptcy and other participants of bankruptcy process.

The purpose of the dissertational research is conducted of a complex legal analysis of a regulation of legal status of state authority for bankruptcy – as subject of the administrative legal relations, developing in the process of financial rehabilitation and bankruptcy; identification of problems and contradictions in this process, development of effective system of legal regulation, and also producing a set of scientifically reasonable recommendations concerning elimination of discrepancies and improvement of the national legislation in this sphere.

Methodological basis of the dissertational research composed as of general scientific methods, so of private scientific methods, such as comparative-legal method, specifically sociological method, logical, historical, statistical methods.

Obtained results and novelty are that on dissertation level the first attempt of complex analysis of Kyrgyz Republic legislation on the issue of the role and value of state authority for bankruptcy, problems of its activity, functions, its rights and responsibilities, bringing it to administrative responsibility for the violations made in the sphere of financial rehabilitation and bankruptcy is carried out.

Recommendations on use. The drawn conclusions can be used for improvement of current legislation in the field of financial rehabilitation and bankruptcy. Provisions of the dissertation may be used for teaching such disciplines as «Administrative law» and «Legal regulation of bankruptcy».

Хашимова Айнура Кутдузовна

**Административно-правовой статус
и деятельность государственных органов
в сфере финансового оздоровления
и банкротства**

Подписано в печать 20.04.2012
Формат 60x84 1/16. Печать офсетная.
Бумага офсетная. Объем 1,3 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № ____.

Отпечатано в типографии ____
7200***, Бишкек, ул. _____

