

А.Б. Панов

Российская академия
правосудия, кандидат
юридических наук

Возможны ли проверки в отношении арбитражных управляющих?

В статье рассматривается вопрос о привлечении арбитражного управляющего к административной ответственности, предусмотренной ст. 14.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, на основании жалобы конкурсного кредитора.

Ключевые слова: арбитражный управляющий, административная ответственность, федеральный закон «О банкротстве».

Предметом рассмотрения Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации 23 апреля 2013 г. (надзорное производство № 15652/12) был вопрос о том, может ли арбитражный управляющий быть привлечен к административной ответственности, предусмотренной ст. 14.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), если дело об административном правонарушении возбуждено по жалобе конкурсного кредитора? Правомочно ли Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии проводить проверки в отношении арбитражных управляющих?

Решением Арбитражного суда Алтайского края от 23 мая 2012 г. по делу № А03-2922/2012 общество было признано несостоятельным (банкротом), после чего в отношении него было открыто конкурсное производство и утвержден конкурсный управляющий.

В Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Алтайскому краю (далее — Управление) поступила жалоба от индивидуального предпринимателя на действия конкурсного управляющего, в которой сообщалось о нарушении последним предусмотренных законодательством о несостоятельности (банкротстве) требований при проведении процедуры конкурсного производства указанного предприятия.

По результатам проверки деятельности конкурсного управляющего, которую провело Управление, в отношении него был составлен протокол об административном правонарушении. Впоследствии протокол и материалы проверки были направлены в арбитражный суд вместе с заявлением о привлечении арбитражного управляющего к административной ответственности.

Арбитражный суд в удовлетворении требования о привлечении арбитражного управляющего к административной ответственности отказал по следующим основаниям¹.

На основании п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, которые указывали бы на наличие события административного правонарушения (за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.27, ст. 14.12 и 14.13 КоАП РФ).

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении на основании ст. 14.13 КоАП РФ являются следующие обстоятельства: непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; поступившие из правоохранительных органов, а также из иных государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, а также сообщения и заявления собственника имущества унитарного предприятия, органов управления юридического лица, арбитражного управляющего, а при рассмотрении дела о банкротстве — собрания кредиторов.

Из материалов дела следует, что производство по делу об административном правонарушении в отношении конкурсного управляющего N возбуждено административным органом на основании поступившей от индивидуального предпринимателя жалобы на незаконные действия первого, которые выражались в ненадлежащем исполнении своих обязанностей, необоснованном привлечении специалиста по учету и реализации имущества и необоснованности начисления почтовых расходов.

В соответствии с определением о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, возбуждая в отношении конкурсного управляющего производство по делу об административном правонарушении на основании жалобы конкурсного кредитора — индивидуального предпринимателя, Управление исходило из непосредственного обнаружения достаточных данных, указывающих на наличие состава административного правонарушения.

Необходимо также отметить, что заявления об ознакомлении представителя Управления с материалами арбитражного дела о несостоятельности (банкротстве) были поданы в арбитражный суд уже после возбуждения дела об административном правонарушении.

Суд первой инстанции также посчитал, что административным органом не учтено, что индивидуальный предприниматель в рамках дела о банкротстве является кредитором третьей очереди.

Производство по делу об административном правонарушении в отношении конкурсного управляющего возбуждено административным органом на основании жалобы, которая в силу ч. 1.1 ст. 28.1 КоАП РФ не может рассматривать-

¹ Решение Арбитражного суда Алтайского края от 23 мая 2012 г. по делу № А03-2922/2012.

ся в качестве повода к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ.

Проанализировав довод Управления, что поводом к возбуждению производства по делу об административном правонарушении в рассматриваемом случае явилось непосредственное обнаружение должностным лицом данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, суд пришел к выводу, что данный довод противоречит фактическим обстоятельствам дела.

При отсутствии предусмотренных законом оснований для возбуждения административного дела полученные в ходе административного расследования доказательства и составленный по результатам расследования протокол об административном правонарушении в силу ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ не могут быть признаны надлежащими доказательствами, подтверждающими наличие в действиях арбитражного управляющего состава административного правонарушения.

В соответствии с п. 10 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее — ВАС РФ) от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» нарушение административным органом при производстве по делу об административных правонарушениях процессуальных требований, установленных КоАП РФ, является основанием для отказа в удовлетворении требований административного органа о привлечении к административной ответственности либо для признания незаконным и отмене оспариваемого постановления административного органа при условии, если указанные нарушения носят существенный характер и не позволяют всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Вторая жалоба того же конкурсного кредитора — индивидуального предпринимателя, поступившая в Управление, была рассмотрена вследствие вновь открывшегося обстоятельства, однако доказательств приобщения указанной жалобы к материалам настоящего административного дела либо о возбуждении по ней дела об административном правонарушении Управлением не было представлено. Кроме того, КоАП РФ не предусматривает такого обстоятельства для продления срока административного расследования.

Не согласившись с выводами суда первой инстанции, Управление обратилось в Седьмой арбитражный апелляционный суд.

Апелляционная инстанция удовлетворила требования Управления, отменив решение Арбитражного суда Алтайского края и приняв по рассматриваемому делу новый судебный акт о привлечении арбитражного управляющего к административной ответственности². Свою правовую позицию суд обосновал следующими доводами.

На основании п. 6 ст. 24 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — закон «О банкротстве») при проведении процедур банкротства арбитражный управляющий, утвержденный арбитражным судом, обязан действовать добросовестно и разумно в интересах должника, кредиторов и общества.

² Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 27 июля 2012 г. по делу № А03-2922/2012.

Исходя из изложенного, в отношении арбитражного управляющего принцип разумности означает соответствие его действий определенным стандартам, установленным, помимо законодательства о банкротстве, правилами профессиональной деятельности арбитражного управляющего, утвержденными постановлениями Правительства Российской Федерации, либо стандартами, выработанными правоприменительной практикой в процессе реализации законодательства о банкротстве. Добросовестность действий арбитражного управляющего выражается в отсутствии умысла причинить вред кредиторам, должнику и обществу.

Изучив обстоятельства, приведенные в жалобе индивидуального предпринимателя, суд пришел к выводу, что в действиях арбитражного управляющего имеется событие, вмененное ему в качестве административного правонарушения, предусмотренного КоАП РФ (ч. 3 ст. 14.13).

Согласно ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Исходя из фактических обстоятельств дела, усматриваются основания для применения в отношении арбитражного управляющего санкции в виде штрафа.

Учитывая изложенное, по мнению суда апелляционной инстанции, арбитражным судом первой инстанции решение было принято при недоказанности имеющих значение для дела обстоятельств, которые суд посчитал установленными, а выводы, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам дела.

Не согласившись с постановлением суда апелляционной инстанции, арбитражный управляющий обратился с заявлением в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации о пересмотре в порядке надзора постановления Седьмого арбитражного апелляционного суда. Свою правовую позицию арбитражный управляющий мотивировал следующими доводами.

Сведения, полученные при изучении информации по результатам рассмотрения жалобы индивидуального предпринимателя, как и их оценка, имеют опосредованный, а не прямой характер. Эти сведения активными действиями административного органа в установленном порядке на момент возбуждения дела об административном правонарушении не проверялись, поэтому не могут быть признаны непосредственно обнаруженными.

По мнению арбитражного управляющего, Управление не подтвердило наличие предусмотренного законом повода для возбуждения дела об административном правонарушении по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ. Дело возбуждено на основании заявления конкурсного кредитора, которое в силу ст. 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дела об административном правонарушении по ст. 14.13 КоАП РФ не является. Административное расследование проведено в нарушение требований КоАП РФ на основании требований конкурсного кредитора.

С учетом названных обстоятельств полученные в ходе такого расследования доказательства, в том числе протокол об административном правонарушении, нельзя признать допустимыми в силу положений ст. 68 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ).

Возбуждение дела об административном правонарушении и проведение административного расследования на основании жалоб отдельных кредиторов создает угрозу злоупотребления таким правом со стороны кредитора, не согласного с позицией арбитражного управляющего, либо собрания кредиторов. Для конкурсных

кредиторов Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» предусмотрены иные средства защиты своих прав, в том числе обжалование действий (бездействия) арбитражного управляющего без вмешательства административных органов.

Иными словами, кредитор злоупотребляет своим правом, не соблюдая баланса интересов должника, конкурсного управляющего, кредиторов и иных лиц, участвующих в деле о банкротстве.

Доказательств о нарушении конкурсным управляющим норм действующего законодательства о банкротстве и нарушении в результате этого прав и законных интересов кредитора не представлено. Позиция Управления основывается на неправильном толковании норм права и носит формальный характер. Действия конкурсного управляющего не повлекли нарушения законных прав кредиторов и наступления неблагоприятных последствий.

Также Управлением не было подтверждено наличие предусмотренного законом повода для возбуждения дела об административном правонарушении по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ в отношении арбитражного управляющего.

Коллегией судей Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации рассматриваемое дело было передано в Президиум по следующим основаниям.

Согласно п. 1 и 2 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются: непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; поступившие из правоохранительных органов, иных государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Поводом к возбуждению дела об административном правонарушении являются основания, закрепленные в ст. 28.1 КоАП РФ, а также сообщения и заявления собственника имущества унитарного предприятия, органов управления юридического лица, арбитражного управляющего, а при рассмотрении дела о банкротстве — собрания кредиторов. Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных ч. 1 и 1.1 вышеназванной статьи КоАП РФ и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Из системного анализа норм КоАП РФ следует, что жалоба конкурсного кредитора не может быть отнесена к числу поводов для возбуждения дела об административном правонарушении на основании ст. 14.13 КоАП РФ.

Однако вопреки перечисленному в материалах дела имеется определение Управления о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, из которого следует, что поводом к возбуждению дела об административном правонарушении в отношении конкурсного управляющего является рассмотрение жалобы конкурсного кредитора — индивидуального предпринимателя. Одновременно в материалах дела отсутствуют иные доказательства, что поводом к возбуждению дела об административном правонарушении послужили основания, предусмотренные п. 1 и 2 ч. 1 и ч. 1.1 ст. 28.1 КоАП РФ.

Резюмируя вывод коллегии судей, следует отметить, что суд первой инстанции, установив законные основания для возбуждения в отношении арбитражного управляющего дела об административном правонарушении, правомерно отказал Управлению в удовлетворении заявленного требования.

Также следует добавить, что постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2003 г. № 365 «Об утверждении Положения о проведении проверки деятельности саморегулируемой организации арбитражных управляющих регулирующим органом» предусматривает право проведения проверок только саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, даже если в административный орган поступила информация о нарушениях, допущенных арбитражным управляющим.

Между тем проверка деятельности арбитражных управляющих имеет особенности, вытекающие из положений закона «О банкротстве». Орган по контролю (надзору) может проводить проверки деятельности только самих саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. При этом, говоря о полномочиях в части возбуждения дел об административном правонарушении, законодатель специального оговаривает право административного органа как в отношении саморегулируемой организации арбитражных управляющих, так и в отношении арбитражного управляющего. Из сказанного следует, что законодатель не отождествляет понятие саморегулируемой организации с ее членами (ст. 23.1 закона «О банкротстве»).

На основании этого Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации было принято решение обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации с целью толкования действующего законодательства в части законности проведения проверок в отношении арбитражных управляющих и возбуждения в отношении них дел о привлечении к административной ответственности.

На основании изложенного необходимо сделать следующие выводы.

1. В соответствии с ч. 3 ст. 29 закона «О несостоятельности (банкротстве)» орган по контролю (надзору) может проводить проверки деятельности только самих саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

2. В полномочия Управления не входит проверка арбитражных управляющих.

3. Суд первой инстанции допустил ошибку, поскольку не проверил полномочия административного органа, как это требует ч. 6 ст. 205АПК РФ.

4. Вся судебная практика, вопреки действующему законодательству, признает за Управлением право проводить проверки арбитражных управляющих.

5. Суд апелляционной инстанции применил ст. 28.1 КоАП РФ в толковании, приравнивающим получение информации о правонарушении из жалобы к непосредственному обнаружению правонарушения должностным лицом Управления.