

Броило Е.В., к.э.н.,

доцент кафедры менеджмента
Сыктывкарского государственного университета

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В ОБЛАСТИ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ОРГАНИЗАЦИЙ

Многие теоретические и практические вопросы, возникающие вокруг института банкротства и реструктуризации, остаются и в настоящее время неразрешенными. Причиной тому может быть специфика экономических отношений между организациями, организациями и государством в современных рыночных условиях. Анализ числа убыточных организаций показывает о растущей их тенденции. Это требует более тщательного изучения существующей государственной политики в области реструктуризации несостоятельных организаций, более продуманного механизма их финансового оздоровления.

Необходимость в возрождении института несостоятельности возникла в России с проведением экономических реформ в начале 90-х годов XX в. Потребовалось принятие соответствующих правовых актов, учитывающих как специфику экономических отношений, складывающихся в России, так и мировой опыт регулирования отношений из несостоятельности. Актуальность этой проблемы для экономики России обусловлена и тем, что, несмотря на принятие в последние годы целого ряда нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы несостоятельности (банкротства), многие теоретические и практические вопросы, возникающие в данной сфере, до сих пор остаются неразрешенными, законодательные нормы - нечеткими и несогласованными, инструменты государственного регулирования в целом неэффективными.

В мировой практике первые законы о банкротстве появились еще в XVI веке. Законодатель того времени видел свою задачу в превентивном воздействии на гражданский оборот, устанавливая жесткие нормы уголовного характера. Совершенствование законодательства постепенно привело к тому, что был разработан целый ряд норм, направленных на сохранение предприятия должника путем изменения системы управления предприятием, предоставления отсрочки и рассрочки платежа. Используя различные юридико-технические приемы, зарубежное законодательство развитых стран решает главным образом три важных вопроса [1] :

- 1) охрана интересов кредиторов от недобросовестных действий должника;
- 2) охрана интересов одних кредиторов от недобросовестных действий других кредиторов;
- 3) охрана интересов должника от недобросовестных действий его кредиторов.

В России развитие процесса государственно-правового регулирова-

ния несостоятельности (банкротства) предприятий можно условно разделить на три исторических этапа: дореволюционный период, советский период и современный. Первый - дореволюционный - связан с зарождением цивилизованных норм о несостоятельности. Одним из первых нормативных актов, регулирующих банкротство в России, был «Банкротский Устав» от 15 декабря 1740 г. В XIX веке появилось еще два документа - «Устав о банкротах» от 19 декабря 1800 г., «Устав о торговой несостоятельности» от 23 июня 1832 г.

Второй период - советский - связан с утратой значения института банкротства и его ликвидацией. Хотя нормы о несостоятельности содержал ГК РСФСР - главы 37, 38, 39.

Третий - современный этап, олицетворяет собой возрождение и совершенствование государственного регулирования несостоятельности (банкротства). Современный период начался в 1990 году с появления Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25.12.1990 г. (п. 3 ст. 24), закрепившего принципиальную возможность признания предприятия банкротом. Детализировал норму этого закона Указ Президента РФ от 14.06.1992 г. «О мерах по поддержке и оздоровлению несостоятельных государственных предприятий и применению к ним специальных процедур» [2]. С 1 марта 1993 г. был введен в действие первый Закон РФ от 19.11.1992 №3929-1 «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» [3]. С 1 марта 1998 г. вступил в силу новый Федеральный закон от 08.01.1998 № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [4].

В период между принятием первого и второго законов число должников, ежегодно признаваемых несостоятельными (банкротами), увеличилось с 50 в 1993 г. до 1035 в 1996 г. В 1997 г. более 2600 организаций были признаны арбитражными судами банкротами, по 850 делам введена процедура внешнего управления [5]. За это время выявились проблемы практического применения процедуры банкротства, пробелы действующего института, участились случаи использования механизмов законодательства о банкротстве для устранения конкурентов, завладения чужими материальными, финансовыми ресурсами, доступа к информации, представляющей коммерческую ценность и других злоупотреблений [6]. Каждому предприятию, имевшему просроченную на 3 месяца задолженность в мизерном размере - 500 минимальных размеров оплаты труда (на этот период примерно 50 000 руб.), угрожала ликвидация. Таким образом, механизм банкротства, задуманный как способ защиты экономики от неэффективных предприятий, превратился в тот период в инструмент перераспределения прав собственности, привел к разорению многих платежеспособных предприятий.

Федеральный закон от 26 октября 2002 года N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [7] ввел новые нормы и правила регулирования банкротства, сместил акценты от кредитора в пользу должника.

Понятийный аппарат банкротства все эти годы остается несовершенен. Сущность банкротства рассматривают либо в юридической, либо фи-

нансовой плоскости, что усложняет поиск путей совершенствования государственного регулирования в данной сфере. Действующее законодательство о банкротстве употребляет термины «несостоятельность» и «банкротство» как равнозначные. Но в литературе взгляды на этот вопрос различны. Известные юристы дореволюционной России: Г.Ф. Шершеневич, П.П. Цитович, А.Ф. Трайнин - понимали банкротство как уголовно-правовую составляющую несостоятельности [8]. В российском дореволюционном законодательстве, равно как и в законодательстве стран с развитыми правовыми порядками банкротство являлось частным случаем несостоятельности, о банкротстве должника говорили, когда причиной несостоятельности являлось совершенное определенными лицами преступление. В какой-то степени можно было говорить о том, что термин «банкротство» отражал уголовно-правовую сторону несостоятельности [9].

В современной литературе против отождествления понятий *несостоятельность* и *банкротство* выступают Е.А. Васильев, А.Г. Лордкипанидзе, М.В. Талан, П.Баренбойм и некоторые другие авторы отождествляют рассматриваемые понятия.

Действующий закон от 26 октября 2002 года N 127-ФЗ закрепил следующее легальное понятие *несостоятельности* (банкротства) - это признанная арбитражным судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей (ст.2).

Полагаем, что *банкротство* с финансовой точки зрения - это заключительный этап развития кризисной ситуации, характеризующейся утратой предприятием финансовой устойчивости.

Финансовая устойчивость организации - это такое состояние ее финансовых ресурсов, их распределение и использование, которое обеспечивает развитие организации на основе роста прибыли и капитала при сохранении платежеспособности и кредитоспособности в условиях допустимого уровня риска [10].

По мнению большинства ученых, важнейшим *признаком финансовой устойчивости* предприятия является его платежеспособность, т.е. способность своевременно и полностью рассчитаться по своим финансовым обязательствам перед другими субъектами экономики [11].

Процедура *финансового оздоровления* стала важнейшей новеллой Закона 2002 г. Речь идет об альтернативной ликвидации должника в ходе конкурсного производства, а также в усложнении процедуры возбуждения производства по делу, в предоставлении учредителям (участникам) должника или собственнику имущества должника - унитарного предприятия возможности принимать участие в судьбе должника, в уравнивании в правах конкурсных кредиторов и уполномоченных органов и ряде других особенностей [12]. Хотя юридическое определение *финансового оздоровления* нельзя признать оптимальным. Практический смысл заключается в том, что в течение этой процедуры должник производит расчеты со всеми кредиторами в соответствии с графиком погашения задолженности. Органи-

зация и проведение процедуры финансового оздоровления возлагаются на административного управляющего, полномочия которого во многом схожи с полномочиями, осуществляемыми временным управляющим в период наблюдения. Вместе с тем, административный управляющий выполняет и ряд специфических функций, характерных для финансового оздоровления (ст. 82, 83 Закона).

Одновременно с формированием системы законодательства о несостоятельности выстраивалась система органов государственного регулирования в этой сфере. Первым таким органом по времени создания стало Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом (ФУДН), полномочия которого были определены указом президента «О мерах по реализации законодательных актов о несостоятельности (банкротстве) предприятий» от 22 января 1993 г. № 2264. ФУДН были предоставлены широкие права представлять интересы России при решении вопросов о несостоятельности федеральных государственных предприятий, а также любых иных предприятий, в капитале которых имелась доля России.

В 1997 г. в результате реформирования системы федеральных органов исполнительной власти ФУДН при Госкомимущество было преобразовано в самостоятельный орган по делам о несостоятельности - Федеральную службу России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению (ФСНФО). В 2000 г. ФСНФО была преобразована в Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО), а затем Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в 2004 году ФСФО была и вовсе упразднена. Одной из причин стал высокий уровень коррупции, сформировавшей систему «заказных» банкротств, в ходе которых кредиторы пытались не столько получить от должников деньги, сколько захватить их бизнес и имущество. Хотя упразднение ФСФО не изменило ситуацию к лучшему.

Если мы посмотрим данные Росстата по суммам убытка среди крупных и средних организаций за последние 10 лет, то наибольший убыток образовался в период кризисного 1998 года - 472690 млн. руб.; высоким уровнем убыточности отмечены также 2002-2003 гг. [13] (рис. 1).

Анализ данных по количеству убыточных предприятий за период 1992-2003 гг. в региональном разрезе [14] также показывает, что наибольшее число таких предприятий появилось в период 1996-1998 гг., то есть в предкризисный и кризисный период. Так в 1996 г. наименьшее число убыточных предприятий было зарегистрировано в г. Санкт-Петербурге (23,9%), наибольшее было - в Республике Калмыкия (74,5%), что к тому же свидетельствует о неравномерности экономического развития регионов и неэффективности государственного менеджмента.

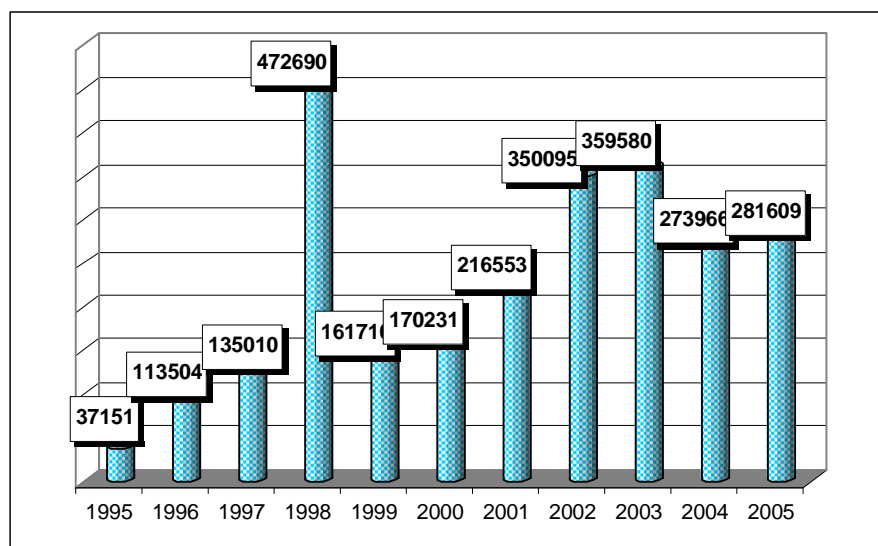


Рис. 1. Общая сумма убытка крупных и средних организаций (до 1998 г. - млрд. рублей), миллион рублей (1995-2005 гг.), в год

Еще одна примечательная деталь: если количество убыточных предприятий в неблагоприятных регионах после 1998 года постоянно снижалось, то в благополучных регионах их число изменилось незначительно. Так, в Республике Калмыкия число убыточных предприятий в 1996 г. было зафиксировано на уровне 74,5%, а в 2003 г. - 54,9; то Санкт-Петербурге в 1996 г. было 23,9% убыточных предприятий, а в 2003 г. – 26,9%.

В период 2003-2005 гг. наибольший удельный вес убыточных предприятий зафиксирован в таких отраслях, как производство и распределение электроэнергии, обработка древесины, текстильное и швейное производство, сельское хозяйство и другие (табл. 1) [15].

Таблица 1
Удельный вес убыточных предприятий по основным видам экономической деятельности, %

	2003	2004	2005
Всего в экономике	43,0	38,1	33,5
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	53,3	38,8	40,4
Добыча полезных ископаемых	48,2	42,2	39,5
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	48,8	38,5	37,8
добыча полезных ископаемых кроме топливно-энергетических	47,7	45,5	41,3
Обрабатывающие производства	43,4	40,2	33,4
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	46,1	43,9	36,1
текстильное и швейное производство	51,2	46,8	40,8
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	45,5	46,0	38,3
обработка древесины и производство	58,4	55,0	47,7

изделий из дерева			
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	37,9	38,8	32,5
производство кокса и нефтепродуктов	33,7	23,1	21,6
химическое производство	41,4	39,1	28,9
производство резиновых и пластмассовых изделий	39,3	37,6	29,2
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	45,4	38,5	33,5
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	39,4	35,6	29,4
производство машин и оборудования	46,3	39,2	30,3
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	32,4	28,3	23,9
производство транспортных средств и оборудования	37,3	38,0	32,2
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	59,5	58,6	52,2
Строительство	42,4	39,3	28,3
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	31,6	28,5	21,9
Транспорт и связь	46,4	44,5	38,5
из него связь	35,8	36,0	28,1
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление ус- луг	39,8	38,2	31,4
из них управление эксплуатацией жилого фонда	...	64,8	55,3

По данным Минэкономразвития РФ общая сумма убытков в экономике в январе-мае 2006 г. составила 145.4 млрд. рублей (рост на 18.7% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года). Удельный вес убыточных организаций в январе-мае 2006 г. составил 37.5% от общего числа организаций (в 2005 г. - 33,5%). Доля убыточных организаций в производстве и распределении электроэнергии составила 50.0%, на транспорте и в связи – 48.3%, в строительстве – 42.0%, в добыче полезных ископаемых – 43.5%, в обрабатывающих производствах – 37.9%. Наибольшая сумма убытков за рассматриваемый период продолжает наблюдаться в сфере обрабатывающих производств - 44.8 млрд. рублей, а наибольший ее рост - в сфере производства и распределения электроэнергии (на 50.8% выше по сравнению с январем-маем 2005 года), а также в сфере строительства – на 31.3% [16].

В общем случае *цель финансового оздоровления предприятия* состоит в восстановлении его платежеспособности до начала процедуры банкротства [17]. Таким образом, основное отличие процесса признания предприятия неплатежеспособным от процесса банкротства заключается в отсутствии судебного разбирательства.

Неплатежеспособность является комплексной характеристикой финансового состояния должника в любой момент развития кризиса. Если же предприятие теряет всякие перспективы восстановить платежеспособность за счет собственного потенциала, то должник переходит в новое качество - становится банкротом. Именно на этом этапе развития кризиса несостоятельность и банкротство становятся понятиями - синонимами.

С экономической точки зрения *финансовое оздоровление предприятия* предполагает определенные шаги по его реструктуризации, цели и задачи которой могут быть в каждом конкретном случае различны, зависеть от типа и вида деятельности предприятия (государственное, частное; кредитное, сельскохозяйственное, ЖКХ и т.д.). В число юридических лиц, в отношении которых обеспечивается специальное регулирование банкротства, попали следующие категории должников: градообразующие, сельскохозяйственные, финансовые организации, стратегические предприятия и организации, а также субъекты естественных монополий. Из всех коммерческих организаций дело о банкротстве не может быть возбуждено лишь в отношении казенных предприятий, то есть федеральных государственных унитарных предприятий, основанных на праве оперативного управления. Порядок предъявления требований по обязательствам перед Российской Федерацией в делах о банкротстве и в процедурах банкротства утвержден Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2004 г. №257 [18].

Кризисное состояние многих российских предприятий усиливает необходимость расширения набора инструментов государственного и регионального регулирования. Традиционно меры государственного регулирования подразделяются на административные и экономические. К административным рычагам государственного регулирования обычно относят: правовое обеспечение, разработку рекомендаций, пакета мер по выходу из кризиса, контроль деятельности, применение санкций. Среди экономических рычагов государственного регулирования обычно выделяют: налоговую политику, кредитно-денежную политику, валютное регулирование, отношения собственности, участие государства в различных финансовых институтах и крупных промышленных компаниях в виде доли собственности.

В периоды экономического подъема регулирование не должно сводиться преимущественно к фискальным функциям, должны разрабатываться специальные программы стимулирования того или иного сектора экономики или региона, даже если экономика демонстрирует тенденцию к росту. То есть необходимо формировать, как это неоднократно отмечалось в литературе и государственных нормативных актах, «точки роста», которые впоследствии становятся базисом устойчивости экономической системы. В кризисной ситуации, как правило, требуется законодательная, а иногда и финансовая поддержка.

Полагаем, что *банкротство*, как и любой другой экономико-правовой институт, следует рассматривать как инструмент достижения тех или иных целей экономической политики государства. Он должен служить механизмом установления более эффективного режима управления производственными ресурсами на уровне хозяйственных единиц - предприятий, а также обеспечивать защиту всех добросовестных участников экономических отношений.

Процедуры банкротства организаций можно классифицировать на досудебные и судебные в зависимости от участия арбитражного суда в их

ведении и контроле осуществления. Досудебные процедуры банкротства можно условно классифицировать в зависимости от цели проведения: 1) процедуры, имеющие целью предупреждение несостоятельности (финансовое оздоровление, назначение временной администрации с ограничением полномочий исполнительных органов организации, назначение временной администрации с приостановлением полномочий исполнительных органов организации, реорганизация); 2) процедуры, не имеющие такой цели (назначение временной администрации после отзыва у организации лицензии на осуществление того или иного вида экономической деятельности) и другие.

Несмотря на постоянное совершенствование законодательной базы о банкротстве, экономическая эффективность применения нового Закона о банкротстве невысока и банкротство продолжает оставаться инструментом перераспределения права собственности. Для лиц, заинтересованных в приобретении имущества унитарных предприятий, иногда достаточно получить контроль над имуществом в рамках процедуры несостоятельности (банкротства) и обойтись без приватизации для приобретения интересующих активов.

Следует выделить еще несколько причин низкой эффективности действующего Закона о банкротстве.

Во-первых, предприятие рассматривается как совокупность имущественных ценностей, а не как бизнес, что противоречит мировой практике. В России отсутствует понимание того, что банкротство и ликвидация организации как организационно-правовой единицы может привести, например, к полной ликвидации уникального бизнеса. Это особенно болезненно для инновационной сферы, где прибыль у предприятия может отсутствовать в течение длительного времени и формально предприятие следует признавать банкротом. Таким образом, *цель государственного и регионального регулирования* состоит как в выявлении и помощи тем компаниям, которые можно «вылечить» («оздоровить»), так и в эффективном проведении процедуры банкротства в отношении тех, кого вылечить уже невозможно, но с учетом уникальности и значимости направления бизнеса.

Во-вторых, существует терминологическая неточность правового содержания финансового оздоровления. В соответствии с Законом, финансовое оздоровление сводится к погашению задолженности перед кредиторами на довольно жестких условиях, тогда как с экономической точки зрения под этим термином понимается более широкий круг вопросов - улучшение финансово-экономических показателей, увеличение стоимости компании, ее капитализации и другие. Поэтому необходима доработка положений законодательства с учетом экономической сущности финансового оздоровления, а также степени неблагополучия конкретных предприятий: благополучное предприятие, испытывающее временные финансовые затруднения; предприятие, испытывающее периодические финансовые затруднения; предприятие, находящееся в глубоком кризисном состоянии.

В-третьих, упразднение ранее действовавшей специальной Федеральной службы по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО), наделенной полномочиями, позволяющими ей принимать участие в процедурах банкротства предприятий и выполнять функции главного кредитора, не привело к повышению эффективности государственного регулирования в данной сфере. Функции ФСФО по принятию нормативных правовых актов перешли к Министерству экономического развития и торговли, а право представления интересов государства в делах о несостоятельности - к Федеральной налоговой службе. Эти изменения породили многочисленные нарушения законодательства о несостоятельности, что в свою очередь порождает крайне нездоровую обстановку в сфере антикризисного управления вообще. Внесудебные механизмы работы с кризисными предприятиями, охватывая подавляющую их часть, в ряде случаев позволяли своевременно выявлять кризисные объекты и применять к ним более щадящие механизмы, давали реально ощутимый фискальный эффект, усиливая платежно-расчетную дисциплину предприятий-должников и пополняя бюджеты всех уровней, способствовали реструктуризации бизнеса предприятий (избавлению от излишних и непрофильных активов, частичному перепрофилированию) и поиску эффективных собственников, сохранению производств и, как следствие, обеспечению занятости населения и сохранению налогоплательщиков. В настоящее время главной целью налогового органа является не проведение государственной политики по предупреждению банкротства и финансового оздоровления предприятий, которые могут производить конкурентоспособную продукцию и приносить прибыль, а взыскание задолженности.

В-четвертых, федеральное законодательство в силу объективных причин не в состоянии учесть комплекс факторов, влияющих на состояние платежеспособности предприятий в разных регионах. Поэтому регулирование процедуры банкротства на региональном уровне должно детализироваться с учетом местной специфики, приоритетов развития, уровня специализации и концентрации капитала, уровня рисков чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, национальных и иных традиций.

Литература

1. Гражданское и торговое право зарубежных государств. /Отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. – 4-е изд. перераб. и доп. в 2-х т. – II том. - М.: «Международные отношения», 2006. - 640 с.; С. 399-400.
2. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 25, Ст. 1419.
3. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 1, Ст. 6.
4. Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 2, Ст.222.
5. Постатейный комментарий Федерального закона от 8 января 1998 г. N 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». / Под ред. Витрянского В.В. - М.: Статут, 1998. - С.4.

6. Таль Г. Защита кредитора... от кредитора. // Экономика и жизнь. - 1999. - № 15. - С.27.
7. Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 43, Ст. 4190. (последняя редакция от 20 июля 2006 г.)
8. Шершеневич Г.Ф. Учение о несостоятельности. Казань, 1890; Цитович П.П. Очерк основных понятий торгового права. Киев, 1886; Трайнин А.Ф. Юридическая сила определения свойства несостоятельности // Вестник права. 1916. № 38.
9. Трайнин А.Н. Несостоятельность и банкротство. - СПб. – 1913, С.27.
10. Основы экономической безопасности. (Государство, регион, предприятие, личность) / Под ред. Е.А. Олейникова. – М.: Статут, 2001. - С. 530.
11. Мазурина, Т. Ю. Об оценке финансовой устойчивости предприятий. // Финансы. -2005. - № 10. - С. 70 – 71.
12. Попов А.В. Общие положения о несостоятельности в свете нового Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» // Судебно-арбитражная практика Московского региона. Вопросы правоприменения. - № 1-2. - январь-апрель 2003 г.
13. Данные Федеральной службы государственной статистики. // <http://www.gks.ru/>.
14. Система «Национальная экономика России»
//<http://server1.data.cemi.rssi.ru/isepweb/tpok10-3.asp>.
15. Данные Федеральной службы Государственной статистики. // <http://www.gks.ru/>.
16. Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в первом полугодии 2006 г. // Минэкономразвития России. - М., июль 2006.
17. Гончаров, А. И. Финансовое оздоровление предприятия: Методология и механизмы реализации. // Финансы. -2004. - № 11. - С. 68 – 69.
18. Постановление Правительства РФ от 29 мая 2004 г. N 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах банкротства» // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 июня 2004 г. - №23. - Ст. 2310.