

На правах рукописи

Фролов Игорь Валентинович



**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО
ОЗДОРОВЛЕНИЯ, НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА)**

Специальность 12 00 14 - административное право,
финансовое право, информационное право

Автореферат
диссертации на соискание
ученой степени кандидата юридических наук



Воронеж – 2010

Работа выполнена в Воронежском государственном университете

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Старилов Юрий Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Росинский Борис Вульфович

кандидат юридических наук, доцент
Мартынов Алексей Владимирович

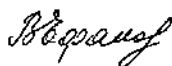
Ведущая организация: **Институт государства и права РАН**

Защита состоится «18» февраля 2010 года в 13 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 212 038 04 при ГОУ «Воронежский государственный университет» по адресу 394006, г Воронеж, пл Ленина, 10-й, корпус, 9 ауд 809 (конференц-зал)

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Воронежского государственного университета

Автореферат разослан «14» января 2010 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



В А Ефанова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Поставленные в диссертационном исследовании цели и задачи обусловлены необходимостью изучения механизмов воздействия права на отношения банкротства

Следует отметить, что правовая природа института несостоятельности (банкротства) имеет комплексный характер, а природа управления в сфере финансового оздоровления и банкротства, его отраслевая административно-правовая принадлежность являются предметом дискуссий как в научной среде, так и в правоприменительной практике. Актуальность настоящей работы заключается в ответах на вопросы, имеющие принципиальный характер для предмета настоящего исследования. Это вопросы о соотношении и уровне доминирования публичного и частного права в отношениях несостоятельности, о специфике и объеме публично-правового регулирования отношений, связанных с несостоятельностью, о сочетании методов координации и субординации и возможном преобладании вида отношений. Теоретико-прикладное решение задачи создания эффективного административно-правового механизма регулирования государственного управления невозможно без анализа юридической действительности и исследования результатов комплексного нормативно-организационного воздействия права на общественные отношения при помощи системы различных юридических средств и правового режима их применения. Правовой режим применения данных юридических средств проявляется в том, что государство, как субъект публично-правовых отношений, в лице соответствующих органов контролирует процесс банкротства, а процедура банкротства в широком смысле этого института – это публично-правое средство регулирования экономических отношений, средство обеспечения стабильности и устойчивости рыночных отношений и роста национальной экономики.

Изучение административно-правовых процессов государственного управления в сфере финансовой несостоятельности (банкротства) позволяет понять логику административно-процедурного воздействия на отношения финансовой несостоятельности, выделить главные элементы организационно-правового воздействия и регулирования данных отношений, уяснить смысл арбитражного управления

Таким образом, актуальность теоретико-правового анализа механизма административно-правового регулирования государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) определяется следующими обстоятельствами.

1) потребностью в теоретико-прикладном анализе административно-правового механизма трансформации требований норм права, правовых установлений в правомерное поведение участников отношений банкротства,

2) недостаточной информацией о процессах функционирования правовых механизмов регулирования рыночных отношений, имеющих высокую степень конфликтности и исключающих возможность внутренней самоорганизации,

3) потребностью изучения процессов трансформации частноправовых средств в публично-правовые при регулировании управления процедурами финансовой несостоятельности с целью максимально эффективного соотношения частных и публичных интересов и необходимостью формирования государственной политики по регулированию соответствующих отношений

Степень научной разработанности темы. Проблема административно-правового регулирования государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) пересекается с целым спектром проблем как отечественной науки административного права, так и теории государственного управления. Вместе с тем до сих пор нет единого, сравнительно полного, внутренне непротиворечивого комплексного монографического исследования, посвященного теоретико-прикладному

анализу административно-правового регулирования государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства), изучению элементов административно-правового механизма регулирования процессов управления в сфере банкротства и содержащего анализ системы юридических средств публично-правового характера, организованных определенным образом в целях упорядочения отношений финансовой несостоятельности в публичных интересах

Объектом исследования являются урегулированные законодательством о несостоятельности (банкротстве) общественные отношения в сфере государственного управления экономическими процессами, в целом, и управленческие процессы в сфере банкротства, в частности, а также теоретико-прикладные аспекты административно-процедурных правил и механизмов государственного управления в сфере финансового оздоровления и банкротства

Предмет исследования – относительно самостоятельная группа административно-правовых актов Российской Федерации, регламентирующих процессы государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства), система правовых средств, с помощью которых осуществляется результативное правовое регулирование общественных отношений в сфере финансового оздоровления и банкротства, а также юридическая природа, механизмов делегированного публичного управления экономической сферой как юридического средства административно-правового механизма сферы управления

Цель исследования – комплексный, теоретико-правовой анализ специфического воздействия права как нормативного общеобязательного регулятора через механизм правового регулирования государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства), выработка положений и рекомендаций, направленных на

повышение эффективности правового воздействия субъектов управления на сферу финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства)

Для достижения цели диссертации были поставлены следующие задачи:

1 Определить механизм правового воздействия на отношения в сфере несостоятельности (банкротства), природу и правовые средства арбитражного управления

2 Сформулировать понятие и определить элементы административно-правового регулирования государственного управления в сфере несостоятельности (банкротства), структуру и элементы административно-процедурных правил и механизмов воздействия права на управленческие отношения в сфере финансовой несостоятельности

3 Исследовать систему средств и методов, а также общий механизм действия права, процессы возникновения и юридические средства государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства)

4 Разработать рекомендации по совершенствованию законодательства о банкротстве с целью повышения эффективности конечного результата правового воздействия соответствующих правовых норм в Российской Федерации

В качестве теоретической основы исследования использовались фундаментальные положения таких наук, как теория государства и права, административного права. В работе использованы труды ученых – юристов С С Алексеева, А Н Атаева, Г В Атаманчука, Е М Ашмаринной, Д Н Бахраха, Б С Бруско, К С Бельского, Н М Вагиной, А Б Вакка, Е Е Владьки, В В. Витрянского, С А Голубева, М А Говорухи, Е П Губина, Т А Гусевой, Н В Гончар, Е Г Дорохиной, С А Денисова, С В Дубинского, М В Жаботинского, Е В Калиной, С А Карелиной, В Н Кудрявцевой, С Н Махиной, К И Малышева, И В Минаковой, С В Михайлова, И Ю Мухачева, Ю Р Мрясовой, А В Новикова, Н А Игнатюк, Н В Осадчей, Л Л Попова, В Ф. Попондопуло, Б В Россинского, Ю В Тай,

Ю А Тихомирова, В Н Ткачева, М В Телюкиной, С С Трушниковой, Н Ю Свириденко, Ю Н Старилова, А М Синякиной, А В Цихоцкого, Н Ю Хаманевой, Г Ф Шершеневича, О В Шипициной, В В Яскевич
Отдельные положения работы основаны на трудах иностранных ученых-юристов Брайн А Блум, Рудольфа фон Иеринга, Герхарда Папе, Герхарда Готвальда

Методологическая основа исследования. В качестве методологической основы исследования были использованы общенаучный диалектический метод познания (метод диалектического материализма), а также связанные с ним специальные методы, активно применяемые в юридической науке анализ и синтез, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, статистический и апробированные практикой методы исследования

Нормативно-правая база исследования: Конституция Российской Федерации, российское законодательство и иные нормативно-правовые акты федерального уровня, регулирующие как общие механизмы несостоятельности (банкротства), так и специализированные механизмы банкротства кредитных организаций, субъектов естественных монополий, законодательные акты зарубежных стран, регулирующие отношения финансовой несостоятельности, нормативно-правовые акты царской России и СССР, посвященные конкурсному процессу и несостоятельности, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, административные регламенты и др

Эмпирическая база исследования представлена решениями Конституционного суда Российской Федерации и Верховного суда США по вопросам управления банкротством, результатами проведенного автором обобщения материалов деятельности Федеральной службы по государственной регистрации, кадастру и картографии за 2004 - 2008 гг по Сибирскому Федеральному округу, в том числе материалы проверки деятельности семи саморегулируемых организаций арбитражных

управляющих, интернет-ресурсами, материалами публикаций средств массовой информации

Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней

1) предпринята попытка исследования характера правового регулирования управленческих отношений в сфере несостоятельности (банкротства),

2) исследована система юридических средств административно-правового характера, используемых в правоотношениях сферы несостоятельности (банкротства),

3) сделан вывод о том, что система данных средств оказывает непосредственное влияние на содержание и порядок применения частноправовых средств, которые, в свою очередь, применяются в интересах реализации публично-правовых средств,

4) определены основные субъекты правоприменения административного регулирования,

5) выявлены подсистемы и принципы функционирования правового инструментария административно-правового механизма государственного управления в сфере финансовой несостоятельности

Кроме того, в диссертации осуществлена комплексная теоретическая разработка проблемы развития и применения административно-правового механизма государственного управления в сфере финансового оздоровления в современный период, дана его целостная характеристика, а также уточнены понятия «делегированное публичное управление», «арбитражное управление», «арбитражный управляющий»

На защиту выносятся следующие положения:

1 Административно-правовой механизм государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) – это система правовых средств преимущественно административно-правового характера, с помощью которых осуществляется результативное правовое регулирование управленческих отношений, вытекающих из неспособности

должника в полной мере удовлетворить денежные требования кредиторов или иных уполномоченных на такое требование субъектов

Данный правовой механизм входит в общую систему механизма правового регулирования отношений несостоятельности, который, в свою очередь, является частью правового регулирования публичного управления рыночными отношениями и государственного регулирования в сфере несостоятельности (банкротства)

Система правовых средств вышеназванного административно-правового механизма включает

1) административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере банкротства,

2) правоприменительную деятельность субъектов управления при проведении процедур наблюдения, финансового оздоровления, внешнего управления, конкурсного производства,

3) юридическую конструкцию саморегулирования как правовое средство управления,

4) правовой режим функционирования государственной системы управления в сфере финансового оздоровления и банкротства,

5) отношения, возникающие в результате «внешнего» управления финансово несостоятельным должником в форме арбитражного управления

Посредством данного правового механизма осуществляется процесс перераспределения управленческих функций между арбитражными судами, органами публичного управления, органами общего делегированного публичного управления, органами специального делегированного публичного управления для достижения общественно полезных целей, а именно

а) стабилизации рыночных отношений посредством нормативной защиты публичных интересов в правоотношениях финансовой несостоятельности должника через обеспечение механизма «внешнего» разрешения конфликтов между должником и кредитором,

б) формирования системы юридических средств и комплекса юридических конструкций для достижения компромисса между интересами должника и кредитора,

в) формирования и использования административно-правовых способов вытеснения неэффективного хозяйствующего субъекта из гражданского оборота

2 Основными субъектами правореализации административно-правового регулирования отношений банкротства выступают субъекты делегированного публичного управления, а именно саморегулируемые организации арбитражных управляющих и их национальное объединение, арбитражные управляющие, общий объем полномочий которых доминирует в системе субординационных отношений сферы банкротства и определяет правовой режим регулирования процедур наблюдения, финансового оздоровления, внешнего управления и конкурсного производства

3 Административно-правовой механизм государственного управления в сфере финансовой несостоятельности (банкротства) включает в себя несколько подсистем 1) группу правоотношений, вытекающих из «внешнего» управления должником, 2) комплекс правил управления отдельными процедурами банкротства, устанавливающих параметры регулятивной деятельности, 3) классификацию уровней управления и административно-правые статусы назначаемых арбитражным судом субъектов управления несостоятельным должником, использующих правовые средства как публичного, так и частного-правого характера, 4) систему индивидуально-властных предписаний, определяющих критерии правомерности поведения должника

4 На основании новой функциональной классификации органов государственного управления сферой финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) определены административно-правовые принципы функционирования, внутренняя структура, элементы административно-правового механизма государственной системы

управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) в Российской Федерации Определена и построена система уровней административно-правового механизма государственного управления исследуемой сферы, имеющая следующую классификацию *первый уровень* – административно-правовые функции арбитражных судов, *второй уровень* – административно-правовые функции органов публичного управления в сфере финансового оздоровления и несостоятельности (банкротства); *третий уровень* – административно-правовые функции органов общего делегированного публичного управления в сфере несостоятельности (банкротства) *четвертый уровень* – административно-правовые функции органов специального делегированного публичного управления в сфере несостоятельности (банкротства)

5 Приводится авторская трактовка понятия «арбитражное управление» Под *арбитражным управлением* следует понимать специализированный вид административного управления несостоятельным должником в форме административно-надзорной деятельности, осуществляемой публично назначаемым субъектом Данный вид административного управления вводится в рамках административно-процедурных правил, установленных федеральным законодательством о банкротстве с целью восстановления финансовой платежеспособности или ликвидации должника, для стабилизации рыночных отношений посредством нормативной защиты публичных интересов в правоотношениях финансовой несостоятельности должника, через обеспечение управленческого механизма «внешнего» разрешения конфликтов между должником и кредитором

6 Рекомендуются строить нормотворчество и законодательный процесс в сфере отношений банкротства, исходя из того, что базовым условием возникновения правоотношений в данной сфере является правовой конфликт интересов должника и кредиторов, в результате которого появляется объективная потребность во властном и независимом административно-правовом управлении данными процессами со стороны специализированных

государственных органов и специально уполномоченных ими субъектов права

7 В стандартных условиях соблюдения взаимных обязательств, в условиях экономической и правовой стабильности административно-правовой механизм государственного управления системой финансового оздоровления является условием гарантированности хозяйственной деятельности и механизмом, препятствующим развитию кардинальных изменений управленческих функций в организации должника, его правосубъектности, условием позитивной координации обязательств между должником и кредитором. Данный юридический механизм меняет вектор правового воздействия при наличии фактора разбалансированности обязательств между должником и кредиторами, проявляющегося, прежде всего, в отсутствии возможности внутренней самоорганизации, в результате чего начинает действовать специальный механизм внешнего управления соответствующими субъектами права, именуемый арбитражным управлением.

8 Выделяется особая роль арбитражного суда в системе государственного управления сферой несостоятельности (банкротства), проявляющаяся в его специальном административно-правовом статусе, что позволяет сделать вывод о наличии признаков специального вида производства в арбитражных судах в отношении дел о банкротстве. Производство по делам о банкротстве не может быть отнесено ни к исковому производству, ни к особому производству, ни к административному производству. По своей правовой природе деятельность арбитражного суда по делам о банкротстве является видом административно-правовой процедуры, что позволяет поставить вопрос о выделении в законодательстве РФ специального вида производства в арбитражных судах – конкурсного производства.

9 Национальное объединение саморегулируемых организаций арбитражных управляющих – это признанный публичной властью

квазигосударственный орган общего делегированного публичного управления, юридическое лицо публичного права, вступающее в правоотношения с целью формирования государственной политики в сфере арбитражного управления путем законного применения публичной власти и сотрудничества с органами государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) Данная организация представляет собой отдельный элемент (юридическое средство) административно-правового механизма публичного воздействия на должника и кредитора, занимающий определенное иерархическое положение в системе управления банкротством

10 Изменение структуры управления сферой финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) затронуло механизмы их административно-правового воздействия и выразилось в расширении сферы действия административно-правовых средств государственного управления банкротством в отношении управляющих компаний и специализированных депозитариев на финансовые потоки объектов Это проявилось через введение в законодательство о банкротстве норм контроля за соблюдением инвестиционной декларации компенсационного фонда саморегулируемой организации и установленные законом правила по распределению средств компенсационного фонда саморегулируемой организации

11 В целях повышения уровня эффективности государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) и качества управления процедурами банкротства со стороны судебных органов и арбитражных управляющих предлагается внести следующие изменения в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»

1) ввести в статью 2 Закона следующее понятие

«делегированное публичное управление в сферах несостоятельности, банкротства, финансовой несостоятельности – это установленная законом и (или) постановлением специально уполномоченного на это органа власти

передача части административно-правовых функций субъекту, не являющемуся органом государственной или муниципальной власти, в публичных интересах проведения соответствующей процедуры»

2) изложить абзац 2 пункта 1 статьи 20 Закона в следующей редакции

«Арбитражный управляющий – это лицо, назначенное от имени Российской Федерации и действующее от имени государства с целью защиты публичных интересов, являющееся специально уполномоченным лицом по контролю и (или) управлению деятельностью несостоятельного должника, субъект профессиональной деятельности, осуществляющий регулируемую настоящим Федеральным законом деятельность по арбитражному управлению»

Научно-практическая значимость исследования заключается в том, что она является первым комплексным монографическим исследованием актуальной теоретико-прикладной проблемы административно-правового управления экономическими конфликтами, участники которых самостоятельно не в состоянии позитивно структурировать свои отношения

Практическая значимость исследования состоит в том, что основные положения диссертации могут быть использованы в следующих направлениях

1) в нормотворческой деятельности в процессе дальнейшего совершенствования законодательства в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства),

2) в правоприменительной деятельности должностных лиц регулирующих органов и органов по контролю (надзору),

3) в процессе преподавания в высших учебных заведениях учебного курса «Административное право», «Правовые основы проведения процедур банкротства», а также в ходе подготовки учебников, учебно-методических пособий и практикумов

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре административного и муниципального права Воронежского

государственного университета Содержащиеся в работе положения были апробированы в результате выступлений с докладами на научно-практических конференциях межрегиональная научно-практическая конференция «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (Томск, 30 января – 3 февраля 2008 г), межрегиональная научно-практическая конференция, посвященная 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека (Барнаул 20-21 ноября 2008 г) По теме диссертации автором опубликовано 11 научных статей

Структура работы Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, содержащих девять параграфов, заключения, списка нормативных актов, списка специальной литературы, девяти приложений

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, характеризуется степень ее разработанности, формируются объект, предмет, цели и задачи исследования, его методологическая, общетеоретическая основа, раскрываются научная новизна и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования, о структуре работы

Первая глава **«Публично-правовое регулирование сферы экономических отношений»** состоит из двух параграфов

В первом параграфе **«Теоретические аспекты административно-правового регулирования современных рыночных отношений»** анализируется характер воздействия государства, его правовых институтов на рыночные отношения Обосновывается потребность в административно-правовом воздействии на участников рыночных отношений с целью урегулирования данных отношений и соблюдения публичного интереса

Основным критерием публично-правового регулирования рыночных отношений является защита публично-правового интереса в сфере экономики, которая реализуется через административно-правовое управление экономическими отношениями с целью определения вектора их функциональной направленности из деструктивной сферы в сферу конструктивную. Применение административно-правового инструментария предполагает особый подход к трактовке сущности института банкротства как юридической конструкции «внешнего» управления должником, не имеющим возможности урегулировать долговые обязательства с кредитором или выполнить обязательства по уплате обязательных платежей в бюджет. На основании положений статьи 71 (пункты «а», «в», «ж») Конституции РФ обосновывается применение публично-правового типа регулирования рыночных отношений.

Во втором параграфе «Анализ современного состояния системы государственного управления сферой финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) в Российской Федерации» рассматривается состояние государственно-правового управления в сфере несостоятельности (банкротства) на примере административной практики Федеральной регистрационной службы Российской Федерации за 2004 – 2008 гг. по контролю (надзору) за процессами банкротства на территории Новосибирской области. Анализ статистических данных о государственном управлении в сфере финансовой несостоятельности свидетельствует о его низкой эффективности.

Вторая глава «Административно-правовое регулирование государственного управления отношениями финансовой несостоятельности» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе «Понятие административно-правового механизма государственной системы управления в сфере финансового оздоровления и банкротства России» анализируется правовая категория «административно-правовой механизм» применительно к институту

несостоятельности (банкротства) Исследуется процесс воздействия права на общественные отношения через систему специальных юридических средств преимущественно административно-правового характера, с помощью которых осуществляется результативное правовое регулирование управленческих отношений, вытекающих из неспособности должника в полной мере удовлетворить денежные требования кредиторов или иных уполномоченных на такое требование субъектов. Обосновывается вывод о том, что правовой режим государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) следует рассматривать как укрупненный блок общего арсенала правового инструментария, соединяющий в единую конструкцию определенный комплекс административно-правовых средств. Формулируется понятие административно-правового механизма государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротстве), выделяются система его правовых средств, его внутренняя структура, состоящая из нескольких подсистем. Обосновывается положение о том, что посредством вышеназванного правового механизма осуществляется процесс перераспределения управленческих функций между арбитражными судами, органами публичного управления, органами общего делегированного публичного управления, органами специального делегированного публичного управления для достижения общественно полезных целей.

Во втором параграфе «Правовой режим функционирования государственной системы управления в сфере финансового оздоровления и банкротства» исследуется характер правового режима функционирования государственной системы управления. Проводится обоснование того, что наиболее эффективным средством повышения качества и эффективности организации процессов управления экономическими конфликтами, выбранным законодателем, является правовой режим перераспределения государственно-властных функций между управляющими субъектами. Речь идет о режиме эффективного

использования определенного набора публично-правовых средств для оптимального решения соответствующей правовой задачи через государственное администрирование, представляющее собой распределение и реализацию государственно-властных функций и полномочий между властными управляющими субъектами различных иерархических уровней и организационно-правовых форм. Осуществлен анализ административно-правовых функций и полномочий органов публичного управления в исследуемой сфере.

В третьем параграфе «**Административные полномочия и функции судебных органов в сфере несостоятельности (банкротства)**» проведен теоретико-правовой анализ административных полномочий и функций арбитражных судов в делах о банкротстве, исследуется их специальный административно-правовой статус. Отмечается, что производство по делам о банкротстве не может быть отнесено ни к исковому производству, ни к особому производству, ни к административному производству. По своей правовой природе деятельность арбитражного суда по делам о банкротстве является видом административно-правовой процедуры, что позволяет поставить вопрос о выделении в законодательстве РФ специального вида производства – конкурсного.

В четвертом параграфе «**Управленческие функции и система органов публичного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства)**» анализируются административно-правовые функции и полномочия органов публичного управления в исследуемой сфере, к которым относятся Правительство РФ, орган по контролю (надзору) в лице Федеральной службы по государственной регистрации, кадастру и картографии Российской Федерации, регулирующий орган в лице Министерства экономического развития Российской Федерации, орган банковского надзора и контроля в лице Центрального банка (Банка России), федеральные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления в части защиты публичных интересов в делах о

банкротстве, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на подготовку заключения по отчету оценщиков Произведен сравнительный анализ административно-правовых статусов органов государственного управления в сфере несостоятельности ряда зарубежных стран

Третья глава «Делегированное публичное управление в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) как вид субординационного правового регулирования» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Система и характер правового воздействия делегированного публичного управления в Российской Федерации как публично-правового элемента сферы управления» исследуются органы и структура государственного управления, субъектов, обладающих административно-правовой функцией и двойственным правовым статусом. Определяется понятие делегированного публичного управления как публично-правового элемента сферы управления. Сделан вывод о том, что при перемещении административно-правовых (государственно-властных) полномочий через механизм делегирования не происходит их качественной трансформации, а принимающий субъект выступает как «инструмент» их реализации. При этом к существенным достоинствам данного правового механизма относится то, что государство освобождается от затрат на реализацию делегированных им административно-правовых полномочий.

Во втором параграфе «Общее делегированное публичное управление в сфере несостоятельности (банкротства) как технико-юридическое средство правового регулирования» в подпункте «Национальное объединение саморегулируемых организаций арбитражных управляющих как квазигосударственный орган общего делегированного публичного управления» рассматривается административно-правовой статус данного органа, исследуется комплекс его управленческих функций, на основании чего делается вывод об абсолютном приоритете в его правовом

статусе делегированных ему публичных административно-правовых полномочий Несмотря на то, что данный субъект управления является некоммерческой, негосударственной организацией, его, безусловно, следует отнести к категории квазигосударственного органа и юридического лица публичного права В подпункте **«Юридическая конструкция саморегулирования в сфере несостоятельности (банкротства) как средство делегированного публичного управления»** рассматривается юридическая конструкция саморегулирования в сфере управления процессами финансовой несостоятельности Делается вывод о том, что между саморегулируемыми организациями и ее членами возникают императивные правоотношения административно-правового характера В данном случае налицо общая тенденция к расширению и одновременная сущностная модификация предмета административно-правового регулирования за счет развития «пограничных» с частным правом сфер отношений Сделан вывод о том, что саморегулируемые организации обладают административно-правовым статусом и интегрированы в общую государственную систему финансового оздоровления на основании выраженного в законодательстве о несостоятельности (банкротстве) решения государства о передаче сильному и эффективному профессиональному сообществу отдельных публичных функций Делается вывод о том, что саморегулируемые организации арбитражных управляющих наделяются специфическими полномочиями, которыми субъекты гражданских правоотношений в принципе обладать не могут К данным публичным полномочиям относятся властные полномочия по отношению к своим членам, более характерные для административных правоотношений В подпункте **«Арбитражное управление как форма «внешнего» управления финансово несостоятельным должником»** исследуется правовая природа арбитражного управления, делается вывод о том, что ключевое звено арбитражного управления – арбитражный управляющий – является, прежде всего, субъектом публично-правовых отношений, правовой статус которого

имеет административно-правовой характер Производится сравнительно-правовой анализ статуса арбитражного управляющего и служащего Несмотря на то, что действующее законодательство пока не позволяет отнести арбитражного управляющего к категории государственного или муниципального служащего, но *de facto* анализ элементов его правового статуса, с учетом последних изменений законодательства, «изымает» арбитражного управляющего как управленца и субъекта права из сферы отношений предпринимательства, бизнеса, деятельности на свой страх и риск с целью получения прибыли, и «передает» его в сферу исключительно управленческой деятельности в право, которое относится *ab statum rei spectat* [к статусу государства – лат]

В третьем параграфе «Специальное делегированное публичное управление в сфере несостоятельности (банкротства)» исследуются особенности нормативного регулирования управленческого статуса таких субъектов, как управляющие компании и специализированные депозитарии Отмечается, что если ранее управление носило исключительно административно-распорядительный характер и реализовалось в наличии императивного подчинения субъектов управления и системе правомочий по проведению проверок, результатом которых могло быть применение различных видов юридической ответственности, то в настоящее время существенной новеллой явилось распространение сферы управления на финансовые потоки объектов управления

В заключении подводятся итоги исследования изложены выводы по результатам работы и сформулированы предложения по совершенствованию как нормотворческой, так и правоприменительной деятельности по управлению механизмами банкротства и уяснению административно-правового статуса отдельных участников отношений несостоятельности (банкротства).

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК
Министерства образования и науки Российской Федерации

1. Фролов И В Государственное администрирование в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) / И В Фролов // Вестник Воронеж гос ун-та Серия Право – 2009 – № 2 – С 123-137 (0,7 п л)

2 Фролов И В Управленческие функции судебных органов, их место в системе государственного (административного) управления сферы финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) / И В Фролов // Вестник Томского гос ун-та –№ 324 (июль 2009 г) – С 253-257 (0,6 п л)

3 Фролов И В Саморегулирование в сфере банкротства как пример законодательной децентрализации сферы публичного управления / И В Фролов // Законы России опыт, анализ, практика –2009 – № 8 – С 94-98 (0,5 п л)

Статьи, опубликованные в научно-практических изданиях:

4 Фролов И В Системообразующая роль Конституции РФ в государственном регулировании рыночных механизмов на примере анализа публично-правового статуса отдельных субъектов конкурсных отношений / И В Фролов // Основные права человека в Конституции Российской Федерации концепция и практика материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека (Барнаул 20-21 ноября 2008 г) / Ред колл А В Должиков, Б В Ларин, Н Н Невельский (отв ред). – Барнаул. Изд-во Алтайского ун-та, –2009 – С 237-241 (0,3 п л)

5 Фролов И В. Административно-правовые проблемы функционирования института несостоятельности (банкротства) / И В Фролов // Современные проблемы юридической науки выпуск седьмой Сборник

научных статей / под ред А К Черненко – Новосибирск: Сибирское книжное изд-во, 2008 – С 135-139 (0,2 п л)

6 Фролов И В К вопросу о финансово-правовом статусе арбитражного управляющего как субъекта публично-правовых отношений / И В Фролов // Правовые проблемы укрепления российской государственности Сборник статей / под ред В Ф Воловича, А М Барнашова, В М Зуева – Томск Изд-во ТГУ, 2008 – С 203-204 (0,2 п л)

7 Фролов И В Административно-правовое регулирование в сфере несостоятельности (банкротства) в условиях крупной городской агломерации / И В Фролов // Актуальные проблемы развития правовой системы государства российский и международный опыт Сборник научных трудов / под ред проф А К Черненко – Новосибирск НГУЭУ, 2008 – С 231-244 (0,5 п л)

8 Фролов И В Проблемы административного надзора в сфере несостоятельности (банкротства) в условиях крупных городов (урбанизированного региона) / И В Фролов // Трибуна молодых ученых Сборник научн трудов / под ред Ю Н Старилова – Воронеж Изд-во Воронеж гос ун-та, – 2009 – Вып 13 Правовой порядок в Российской Федерации формирование, виды, эффективность – С 353-367 (0,4 п л)

9 Фролов И В Государственное (административное) управление в сфере финансового оздоровления и банкротства, как элемент публично-правового типа регулирования рыночных отношений / И В Фролов // Вестник Новосибирского государственного ун-та Серия Право –2009 –Т 5, вып 1 – С. 42-54 (1,1 п л)

10 Фролов И В Динамика изменения управленческих функции арбитражного управляющего в системе государственного (административного) управления сферой финансового оздоровления / И В Фролов // Вестник НГУЭУ –2009 – № 1 – С 63-74 (1,2 п л)

11 Фролов И В Государственное администрирование и саморегулирование в процессах несостоятельности хозяйствующих

70
субъектов / И В Фролов, А Ф Соболев // Вестник НГУЭУ –2009
– № 1 – С 75-89 (всего 1,0 п л , авт – 0,8 п.л)

Подписано в печать 09.12.09 Формат 60×84 ¹/₁₆ Усл. печ. л. 14
Тираж 100 экз. Заказ 2033

Отпечатано с готового оригинала-макета
в типографии Издательско-полиграфического центра
Воронежского государственного университета.
394000, Воронеж, ул. Пушкинская, 3