

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

На правах рукописи

Матицина Елена Владимировна

**Правовые основы финансового оздоровления
неплатежеспособных сельскохозяйственных
товаропроизводителей**

Специальность: 12.00.06. - природоресурсное право;
аграрное право; экологическое право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва -2004

Диссертация выполнена в секторе сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права Российской академии наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор **З.С. Беляева**

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор **Ю.Н. Андреев**

кандидат юридических наук **Н.А. Волкова**

Ведущая организация: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Защита состоится «18» сентября 2004 г. в 11⁰⁰ часов на заседании Диссертационного совета Д.002.002.01 в Институте государства и права Российской академии наук (119992, Москва, ул. Знаменка, Д. Ю).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права Российской академии наук

Автореферат разослан «15» 09 2004 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета,

Доктор юридических наук,

доцент



В.В. Устюкова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Аграрная реформа в России, проводившаяся с начала 90-х гг. XX века, существенно изменила условия функционирования сельскохозяйственных товаропроизводителей. Изменения ценовых пропорций в экономике страны, отход от плановой системы перераспределения, резкое сокращение государственных субсидий сельскохозяйственным организациям и другие экономические факторы, наряду с неспособностью большинства сельскохозяйственных товаропроизводителей быстро адаптироваться к изменяющимся экономическим условиям, привели к значительному увеличению количества убыточных хозяйств. Проблема несостоятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей особенно обострилась в середине 90-х годов.

К 2002 году кредиторская задолженность в сельском хозяйстве приблизилась к 300 миллиардам рублей. 84 процента всех сельскохозяйственных организаций России имели долги государству или поставщикам.¹ Большинство сельскохозяйственных товаропроизводителей имеют просроченную более чем на три месяца кредиторскую задолженность перед бюджетом, внебюджетными фондами, коммерческими организациями, задерживают и снижают заработную плату, переходят на натуральную оплату труда. Многолетняя убыточная работа поставила эти хозяйства на грань банкротства. Таким образом, проблема несостоятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей остается одной из самых актуальных проблем в этом секторе экономики.

¹ Кулик Г.В. «2003-й станет годом финансового оздоровления АПК»// Газета «Сельская жизнь». 30 января – 5 февраля 2003 г. № 8 (22820).

Все это свидетельствует о необходимости разработки и осуществления программы финансового оздоровления предприятий и организаций АПК. Учитывая, что доля сельского населения, занятого в крупных сельскохозяйственных организациях, весьма высока, финансовое оздоровление неплатежеспособных организаций имеет большое значение для улучшения уровня жизни на селе, снижения уровня сельской бедности.

Правительство Российской Федерации относит финансовое оздоровление сельскохозяйственных товаропроизводителей к числу первоочередных мер, направленных на преодоление спада в сельском хозяйстве.²

Правовые механизмы финансового оздоровления, применяемые в период плановой экономики, такие как периодическое списание долгов, государственные капиталовложения в отстающие хозяйства неприемлемы для рыночных условий. Необходимы иные правовые механизмы финансового оздоровления.

За годы рыночной экономики определились пути правового решения проблем задолженности. Это реструктуризация долгов, применение к неплатежеспособным сельскохозяйственным организациям оздоровительных процедур банкротства, реорганизация хозяйств и некоторые другие. Однако тот факт, что кризисное состояние экономики в сельском хозяйстве преодолеть не удалось, свидетельствует о необходимости совершенствования этих мер.

² Основные направления агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001-2010 годы, одобренные на заседании Правительства РФ 27.07.2000г. (Протокол №25)//Информационный бюллетень Министерства сельского хозяйства РФ. 2001.№1-2. С. 5-12.

Актуальность темы настоящего диссертационного исследования обусловлена наличием как теоретических, так и практических проблем, связанных с неплатежеспособностью сельскохозяйственных товаропроизводителей, наличием особенностей применения к ним механизмов, направленных на преодоление неплатежеспособности, обусловленных спецификой сельскохозяйственного производства.

Об актуальности темы настоящего исследования свидетельствует и развитие законодательства, касающегося финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей. За последние годы был принят и введен в действие:

- Федеральный закон «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» от 9 июля 2002 г. №83-ФЗ³;
- Новый Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. №127-ФЗ⁴ - это уже третий закон о банкротстве за последние 10 лет. Такое активное изменение законодательства свидетельствует как о несовершенстве первых законов, так и об изменении экономической ситуации в стране, а также о востребованности и актуальности норм этого закона;
- Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г. №101-ФЗ⁵, который создал правовую базу для оборота земель сельскохозяйственного назначения, играющего важную роль в финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей. Как показывает

³ СЗ РФ. 2002. №28. Ст.2787.

⁴ СЗ РФ.2002. № 43. Ст.4190.

⁵ СЗ РФ.2002. № 30. Ст. 3018.

практика, эта правовая база нуждается в совершенствовании и развитии.

Однако существует большое количество как организационно-экономических проблем, так и проблем совершенствования правовых механизмов осуществления мер, направленных на финансовое оздоровление сельскохозяйственных товаропроизводителей. Зачастую, несмотря на экономическую обоснованность, их применение не приносит желаемого результата из-за их правового несовершенства либо из-за недостаточной проработанности механизма их реализации в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей. Целесообразность применения специальных процедур финансового оздоровления, в том числе, процедур банкротства в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей, обусловлена специфическим характером сельскохозяйственного производства, его зависимостью от природных факторов, значимостью сельского хозяйства для государства как стратегического ресурса, необходимого для обеспечения его экономической независимости.

Совершенствование и развитие правовых механизмов финансового оздоровления с учетом особенностей и специфики сельскохозяйственного производства могли бы играть решающую роль в вопросах восстановления платежеспособности сельскохозяйственных организаций, а также в предотвращении кризисных ситуаций в сфере агропромышленного производства в дальнейшем.

Выбор темы исследования обусловлен потребностью проведения научного анализа существующих норм, регулирующих процедуры, применяемые к неплатежеспособным сельскохозяйственным организациям, сопоставления правового регулирования с

правоприменительной практикой, выявления основных недостатков, а также выработки предложений по совершенствованию законодательства в этом направлении.

Необходимо также заметить, что тема настоящего исследования, хотя и приобретает особенно актуальное звучание в период кризисного состояния экономики в сфере агропромышленного производства, не утратит своей актуальности и в дальнейшем. Для рыночной экономики характерным является то, что всегда какие-то части экономической инфраструктуры будут испытывать финансовые затруднения. Поэтому правовые механизмы финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей, приемлемые в рыночных условиях, будут востребованы в этих условиях всегда.

Степень научной разработанности темы

В настоящее время отмечается значительный интерес ученых к проблемам несостоятельности (банкротства). Различные аспекты проблемы финансового оздоровления, рассматриваемые в настоящей работе, уже привлекали внимание российских ученых: Т.Е.Абовой, З.С. Беляевой, М.И. Брагинского, Г.Е. Быстрова, Е.А. Васильева, В.В.Витрянского, А.В.Егорова, С.А.Денисова, И.А.Иконичкой, М.И.Козыря, В.Влаптева, Н.Г.Лившиц, О.А.Никитиной, Ю.П.Орловского, Э.И.Павловой, Е.А.Павлодского, М.И.Палладиной, И.Ф.Панкратова, К.П.Победоносцева, В.Ф.Попондопуло, Т.П.Прудниковой, В.В.Степанова, В.И.Степанова, Н.А.Сыродоева, М.В.Телюкиной, С.В.Сарбаш, В.В.Устюковой, С.А.Хохлова, В.Ф.Яковлева и др.

Однако в этих трудах рассматриваются либо общие положения о несостоятельности (банкротстве), либо отдельные гражданско-

правовые аспекты несостоятельности, либо вопросы финансового оздоровления освещаются только в части государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, либо рассматриваются особенности, характеризующие сельскохозяйственных товаропроизводителей, не учитывая состояния их неплатежеспособности. Вопросы финансового оздоровления неплатежеспособности и банкротства применительно к сельскохозяйственным организациям не нашли еще глубокой научной проработки. Но интерес ученых к проблемам финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей наблюдается. Этот интерес, а также актуальность указанной проблематики подчеркивается тем, что за последние несколько лет были защищены, в частности, следующие диссертационные исследования: Будалина Е.П. «Правовые проблемы несостоятельности в России (в аспекте сельскохозяйственных организаций и иных отдельных категорий должников)», Телюкиной М.В. «Конкурсное право. Гражданско-правовые проблемы», Туркиной А.А. «Институт несостоятельности (банкротства) сельскохозяйственных товаропроизводителей в российском праве».

Отношения, связанные с финансовым оздоровлением сельскохозяйственных товаропроизводителей нашли отражение в монографиях и статьях таких экономистов, как: И.Н.Буздалов, В.Ф.Вершинин, А.В. Корбут, Г.В. Кулик, В.Г.Логинов, А.В.Никитин, С.Б.Огнивцев, А.Г.Папцов, А.В.Петриков, Е.В.Серова, В.Я.Узун и др.

Однако проблемы финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей рассматриваются или с экономической стороны, в ракурсе необходимости финансового оздоровления, или же в аспекте отдельных направлений финансового оздоровления, как правило, судебных. При этом некоторые

направления финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей, например, реструктуризация долгов, не исследовались учеными.

Монографического исследования, в котором правовые механизмы финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей рассматривались бы комплексно и всесторонне, в сравнительном аспекте судебных и досудебных правовых механизмов финансового оздоровления, исходя из их многообразия, с учетом особенностей правового статуса сельскохозяйственного должника, до сих пор не было. Такой подход дал возможность исследовать многообразные механизмы финансового оздоровления, предусмотренные различными законодательными актами, и сформулировать на этой основе предложения, направленные на их совершенствование. В этом, по мнению автора, и состоит научная новизна данного исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения по финансовому оздоровлению неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей, соответствующая правоприменительная практика в контексте с задачами развития законодательства по этой проблематике.

Предмет настоящего исследования — правовое регулирования отношений по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей, включая комплексный анализ правовых механизмов финансового оздоровления. Кроме того, предметом исследования являются также особенности, присущие участникам процесса финансового оздоровления, степени их влияния на этот процесс.

Необходимо заметить, что при рассмотрении досудебных механизмов финансового оздоровления сельскохозяйственных

товаропроизводителей, диссертант намеренно остановилась подробно на правовых вопросах реструктуризации задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей. Этот механизм для сельскохозяйственных товаропроизводителей является наиболее актуальным досудебным механизмом в настоящее время, при этом он не исследован с научной точки зрения.

Теоретическая и нормативная базы диссертации. Нормативной базой исследования послужили нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, которые касаются вопросов финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также вопросов статуса сельскохозяйственных товаропроизводителей и специфики сельскохозяйственного производства. Выводы диссертации опираются также на практику работы судов РФ, судебные акты, практику и акты Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству, затрагивающие вопросы правоприменения в отношении финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Основной теоретической базой для исследования послужили научные труды как ученых юристов, так и ученых экономистов, исследовавших вопросы, касающиеся несостоятельности и финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей, которые уже упоминались в данной работе.

Автором проводилось изучение также зарубежного опыта, в основном по вопросам банкротства.

Методология исследования базируется на общенаучном диалектическом методе познания. Основными методами исследования являются также метод научного анализа нормативного материала и практики реализации правовых норм с использованием

научных разработок таких наук юридического профиля как аграрное, земельное, гражданское, административное, бюджетное право, теория государства и права. Использовались также специальные научные методы: логический, системный, сравнительно-правовой и др. Все это позволило автору комплексно и полно исследовать анализируемые отношения.

Цели и задачи диссертационного исследования. Основная цель работы состоит в том, чтобы на основании анализа имеющейся нормативной правовой базы провести комплексное исследование содержания современного правового регулирования финансового оздоровления неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей и выработать предложения, направленные на совершенствование правовых механизмов и процедур, а также на упорядочение системы мер, применяемых к неплатежеспособным сельскохозяйственным организациям.

Исходя из поставленной цели, автор ставит следующие задачи:

- Изучить нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения по финансовому оздоровлению неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей, выявить недостатки и пробелы в правовом регулировании анализируемых отношений и направления их совершенствования;
- Выявить многообразие и характерные особенности правовых механизмов финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей, провести их классификацию и сравнительную характеристику;
- Дать определение финансовому оздоровлению неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей;

- Изучить правовое регулирование и проанализировать практику применения отдельных механизмов финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- Выявить особенности применения правовых механизмов¹ и процедур по оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей с учетом специфики сельскохозяйственного производства и их социальной значимости и исследовать отражение этих особенностей в нормативных правовых актах;
- Сформулировать и обосновать предложения по совершенствованию правового регулирования финансового оздоровления неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей.

На основании проведенного исследования, на защиту выносятся следующие основные выводы и предложения:

1. Финансовое оздоровление сельскохозяйственных товаропроизводителей - это деятельность по применению предусмотренных законодательством правовых механизмов, направленных на улучшение финансово-экономического положения неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей с целью восстановления их платежеспособности и обеспечения финансовой устойчивости как до применения к ним судебных процедур, предусмотренных законодательством о несостоятельности, так и с применением судебных процедур, направленных на достижение этих целей.

Предлагаемое нами определение финансового оздоровления является более широким по сравнению с понятием, сформулированным в отдельных законах, применительно к целям этих законов. Понятие финансового оздоровления в широком

смысле позволяет рассмотреть правовые механизмы, применяемые на практике, во всем их многообразии.

2. Особенности финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей находят отражение как в специальных нормативных правовых актах, действие которых направлено на финансовое оздоровление сельскохозяйственных товаропроизводителей, так и в общих нормативных правовых актах, действующих во всех отраслях экономики.

Специальные нормативные правовые акты направлены на регулирование финансового оздоровления субъектов только в сфере сельскохозяйственного производства. Среди специальных актов особо можно выделить Федеральный закон «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей».

Общие нормативные правовые акты, применительно к теме диссертации, подразделяются на акты, прямо направленные на финансовое оздоровление субъектов всех отраслей экономики (например, Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)». В этих актах имеются правовые нормы, учитывающие специфику сельскохозяйственного производства. Среди общих нормативных актов выделяются также акты, прямо не направленные на финансовое оздоровление, но на практике используемые для этих целей (например, нормы Гражданского кодекса РФ о реорганизации, новации, цессии и др.).

Таким образом, финансовое оздоровление сельскохозяйственных товаропроизводителей относится к сфере аграрного права как к комплексной отрасли права. Это развивающееся направление аграрного права, базирующаяся на специфике сельскохозяйственного производства как основном объективном факторе, обуславливающим накопление

специального аграрного законодательства в этой области. По мере совершенствования и развития рыночной экономики в сфере агропромышленного комплекса, сфера финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей также будет изменяться и совершенствоваться.

3. Правовые механизмы финансового оздоровления неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей подразделяются на меры по предупреждению банкротств или досудебные меры и судебные меры по финансовому оздоровлению. В законодательстве нет перечня досудебных мер. На основании анализа практики к числу досудебных мер в сельском хозяйстве можно отнести следующие меры: реструктуризация долгов; структурная перестройка производства, в рамках которой возможна продажа какого-либо имущества должника, закрытие неперспективных производств, репрофилирование деятельности; усовершенствование внутрихозяйственных отношений и системы управления должником, реорганизационные мероприятия (например, присоединение, либо слияние с платежеспособной организацией; выделение в отдельное юридическое лицо с целью ликвидации убыточного производства).

Из числа этих мер реструктуризация долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей является одной из самых актуальных. Это обусловлено тем, что многие сельскохозяйственные товаропроизводители имеют долги, накопленные по разным причинам еще с середины 90-х годов. Многие хозяйства, имеющие такие долги, ориентированы на бартерные сделки, товарные кредиты, полутеневой бизнес. Реструктуризация долгов сельскохозяйственных

товаропроизводителей в соответствии с Федеральным законом «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» призвана решить специфическую отраслевую проблему «старых» долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей, препятствующую развитию сельской экономики.

4. В понятие реструктуризация долгов» входит отсрочка и (или) рассрочка задолженности на определенных условиях. Отсрочка состоит в том, что уплата задолженности переносится на более поздний срок, а рассрочка предполагает не единовременную, а поэтапную уплату долга. В зависимости от того, какая задолженность сельскохозяйственных товаропроизводителей подлежит реструктуризации, применяются две разновидности правового регулирования задолженности: публично-правовое - при реструктуризации долгов перед бюджетом и внебюджетными фондами и гражданско-правовое регулирование при реструктуризации долгов субъектам естественных монополий, иным поставщикам и подрядчикам (коммерческим и некоммерческим организациям).

Финансовое оздоровление в соответствии с Федеральным законом «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей», основанное на принципе реструктуризации всей задолженности (как задолженности перед бюджетом и государственными внебюджетными фондами, так и перед коммерческими организациями) по одинаковым правилам, является новым этапом в решении проблемы задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей.

5. Судебные механизмы финансового оздоровления - это процедуры банкротства, применяемые к должнику в целях

восстановления его платежеспособности и погашения задолженности (реабилитационные процедуры в деле о банкротстве: финансовое оздоровление, внешнее управление, мировое соглашение), а также меры по восстановлению платежеспособности должника, применяемые в ходе осуществления процедур банкротства, направленные на восстановление платежеспособности должника (мораторий на действия кредиторов, продажа части имущества или предприятия должника для погашения задолженности, размещение дополнительных акций должника, замещение активов должника и т.п.).

Закон о банкротстве регулирует финансовое оздоровление в качестве одной из процедур банкротства. Закон «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных организаций», напротив, регулирует досудебный механизм финансового оздоровления и в случае возбуждения арбитражным судом дела о банкротстве не применяется.

6. Основными признаками, которые отличают судебные механизмы финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей от досудебных механизмов для целей темы настоящей диссертации, являются следующие:

- Участие арбитражного суда во всех правоотношениях, возникающих в связи с банкротством;
- Наличие признаков банкротства, установленных законодательством;
- Ограничение круга лиц, имеющих право на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом. Обращение в суд с заявлением о возбуждении дела о банкротстве

не только право, но и в случаях, установленных законодателем, обязанность должника;

- Погашение требований кредиторов только согласно очередности, установленной законом;
 - Изменение (ограничение, прекращение) полномочий руководителя должника и органов управления должника и другие правовые последствия введения восстановительных процедур банкротства;
 - Участие арбитражного управляющего в процедурах банкротства.
7. К отношениям, связанным с банкротством сельскохозяйственных организаций, в первую очередь, применяются специальные нормы Закона «О несостоятельности (банкротстве)», регулирующие положения об особенностях банкротства отдельных категорий должников - юридических лиц, в том числе, сельскохозяйственных организаций. Общие нормы, касающиеся должников - юридических лиц, применяются subsidiarily, то есть тогда, когда иное не установлено главой DC (Особенности банкротства отдельных категорий должников - юридических лиц) Закона.
8. В Законе о несостоятельности (банкротстве), в параграфе 3 (Банкротство сельскохозяйственных организаций), главы DC, следует более подробно и корректно отразить нормы, касающиеся особенностей банкротства сельскохозяйственных организаций, в связи с чем сформулированы следующие предложения:
- С точки зрения юридической техники целесообразно было бы изложить все правила об особенностях продажи всего имущества должника (движимого и недвижимого, используемого в целях сельскохозяйственного производства и не используемого в этих целях) в одной статье 179, которая так и называется «Особенности продажи имущества и имущественных прав сельскохозяйственных организаций»;

Целесообразно установить иные правила преимущественного права покупки имущества сельскохозяйственных организаций, чем те, которые существуют в действующем законодательстве, и изложить их так: при продаже недвижимого имущества должника, используемого в целях сельскохозяйственного производства, преимущественное право покупки следует предоставить лицам, занимающимся сельскохозяйственной деятельностью, и владеющим земельным участком сельскохозяйственного назначения, непосредственно прилегающим к земельному участку должника. При продаже иного имущества должника состав лиц, имеющих преимущественное право покупки такого имущества, следует расширить за счет сельскохозяйственных товаропроизводителей, расположенным в данной местности, но не владеющих земельным участком сельскохозяйственного назначения, непосредственно прилегающим к земельному участку должника;

В Законе следовало бы предусмотреть, что при продаже недвижимого имущества сельскохозяйственной организации, арбитражный управляющий должен письменно известить сельскохозяйственных товаропроизводителей, расположенных в данной местности, о дате, времени, месте и предмете торгов и предложить им купить имущество. Список сельскохозяйственных товаропроизводителей арбитражный управляющий мог бы получить в региональных или местных органах управления АПК;

Целесообразно было бы также установить, что следует считать «данной местностью». Под «данной местностью» следовало бы понимать территорию в границах района (муниципального образования), в черте которого находится должник;

- Арбитражный управляющий, назначаемый в сельскохозяйственную организацию, должен иметь опыт руководящей работы в сельскохозяйственных организациях не менее двух-трех лет. При этом, при назначении арбитражного управляющего на процедуру внешнего управления, он должен также иметь сельскохозяйственное образование.

9. Участие частных инвесторов в финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей стало объективной реальностью. В целях повышения притока инвестиций в сельское хозяйство, обеспечения более грамотного и эффективного инвестирования, необходимо законодательно закрепить систему государственных мер по стимулированию инвестиционной активности в сельском хозяйстве, требований, предъявляемым к инвесторам и мер ответственности инвесторов за нарушения своих обязательств. Правовые положения, касающиеся инвестирования в сельское хозяйство, целесообразно было бы отразить в проекте Федерального закона «О развитии сельского хозяйства». Так, в этом законе следовало бы разработать процедуру привлечения инвесторов на конкурсной основе, сформулировать требования, предъявляемые к инвесторам, о сохранении сельскохозяйственного производства в качестве основного вида деятельности, трудоустройства основной части работников хозяйства, обязательное погашение долгов по заработной плате.

Теоретическое и практическое значение диссертационного исследования состоит в том, что сформулированные в нем теоретические выводы и практические рекомендации могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства, в практической деятельности по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей органов

исполнительной власти в сфере АПК как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Данные в диссертации выводы и предложения могут оказаться необходимым подспорьем для неплатежеспособных сельскохозяйственных организаций, оказавшихся в кризисной ситуации и ищущих пути преодоления неплатежеспособности, а также в практической деятельности арбитражных управляющих.

Материалы исследования могут найти применение в учебном процессе в сельскохозяйственных и юридических вузах при изучении соответствующих тем учебных курсов «Аграрное право», а также в качестве обучающего курса повышения квалификации чиновников и специалистов в сфере АПК и специального обучающего курса для арбитражных управляющих.

Материалы диссертации могут послужить основой для дальнейших научных исследований и изысканий.

Апробация результатов исследования.

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в опубликованных автором работах, практической деятельности автора по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных организаций.

Основные теоретические положения и предложения по совершенствованию законодательства, содержащиеся в диссертационном исследовании, были доложены и обсуждены на заседании сектора сельскохозяйственного и земельного права ИГП РАН.

Автор участвовала в рабочей группе Министерства сельского хозяйства РФ по разработке в соответствии с поручением Правительства РФ предложений по совершенствованию Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в части особенностей банкротства сельскохозяйственных организаций.

Участвовала в авторском коллективе по написанию Методических рекомендаций Министерства сельского хозяйства РФ «О проведении мероприятий по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных организаций в рамках мер по предупреждению банкротства»,. Методического пособия Министерства сельского хозяйства РФ «Механизмы устойчивого сельского развития» (часть вторая «О финансовом оздоровлении и реформировании неплатежеспособных сельскохозяйственных организаций»). При этом автор опиралась на результаты проведенных исследований.

Материалы диссертации нашли отражение и в научно-практических семинарах и конференциях, в организации и проведении которых принимала участие автор.

Структура и содержание работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, перечня правовых нормативных актов и списка использованной литературы.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования и показывается степень ее разработанности, определяются цели, задачи, методология исследования, научная новизна и практическая значимость работы, формулируются выводы, выносимые на защиту.

Глава 1 «Общая характеристика правового регулирования финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей» состоит из трех параграфов и посвящена последовательному исследованию сущности финансового оздоровления неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В § 1 «Понятие, сущность и правовые механизмы финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей» разработаны теоретические основы финансового оздоровления неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей:

дано его понятие, сформулированы цели и задачи финансового оздоровления, а также его значение в рыночной экономике, проведена классификация законодательства в области финансового оздоровления в аспекте его применения к сельскохозяйственным товаропроизводителям.

Финансовое оздоровление неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей рассматривается как совокупность предусмотренных законодательством мер, механизмов, направленных на улучшение финансово-экономического положения неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей с целью восстановления их платежеспособности и обеспечения финансовой устойчивости как до применения к ним судебных процедур, предусмотренных законодательством о несостоятельности, так и с применением судебных процедур, направленных на достижение этих целей.

В ряду первоочередных мер в преодолении спада в сельском хозяйстве Основными направлениями агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001 —2010 годы названы: проведение финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей путем реструктуризации их задолженности по платежам в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды, осуществление институциональных преобразований, повышение действенности института банкротства и т.д.

Регулирование финансового оздоровления базируется на сочетании целого комплекса правовых норм. Эти отношения регулируются нормами ряда отраслей права: аграрного, гражданского, административного, налогового, бюджетного. В то же время, правовое регулирование финансового оздоровления

сельскохозяйственных товаропроизводителей имеет особенности, обусловленные спецификой сельскохозяйственного производства. Специфика сельскохозяйственного производства рассматривается как основной объективный фактор, обуславливающий накопление специального аграрного законодательства в этой области.

Правовое регулирование финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей осуществляется общими и специальными нормативными актами. Общие нормативные правовые акты направлены на регулирование финансового оздоровления предпринимателей всех отраслей. Причем, общие нормативные акты подразделяются как на акты, прямо направленные на финансовое оздоровление предпринимателей в сельском хозяйстве, так и на акты, прямо не направленные на финансовое оздоровление, но на практике используемые для этих целей. К последним актам относится, например, Гражданский кодекс РФ, который предусматривает такие механизмы финансового оздоровления, как реорганизация, новация, цессия и др. Что касается общих нормативных актов, прямо направленных на финансовое оздоровление, то к ним можно отнести, прежде всего, Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», который регулирует процедуры банкротства, направленные на восстановление платежеспособности организаций, такие как внешнее управление, финансовое оздоровление, мировое соглашение, а также содержит нормы о предупреждении банкротства. Причем, необходимо отметить, что в таких общих нормативных правовых актах, как правило, содержатся нормы, содержащие особенности регулирования финансового оздоровления, обусловленные сельскохозяйственной спецификой должника. Так, в Законе о банкротстве особенностям

банкротства сельскохозяйственных организаций посвящены статьи 177-179.

Специальные нормативные правовые акты направлены на регулирование финансового оздоровления товаропроизводителей, только в сфере сельскохозяйственного производства. Среди специальных актов можно выделить. Федеральный закон «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей».

Правовые механизмы финансового оздоровления подразделяются в диссертации на меры по предупреждению банкротств или досудебные меры и судебные меры по финансовому оздоровлению.

Меры по предупреждению банкротств, то есть досудебные меры в аспекте применения их к неплатежеспособным сельскохозяйственным товаропроизводителям предусмотрены в Федеральном законе «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» и в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)». Законы не содержат исчерпывающего перечня этих мер. Основываясь на практике осуществления финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей, в работе приводятся перечни правовых механизмов финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей. Одним из самых актуальных досудебных правовых механизмов финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей является реструктуризация долгов. Кроме того, используются такие правовые механизмы, как: санация; продажа части имущества должника, закрытие нерентабельных и неперспективных производств, репрофилирование деятельности; совершенствование внутривозрастных отношений и управления

сельскохозяйственным производством (повышение квалификации, переподготовка руководства и специалистов хозяйств, руководителей структурных подразделений, совершенствование учета и отчетности и т.п.); реорганизация (присоединение, слияние с платежеспособной организацией; выделение в отдельное юридическое лицо с целью ликвидации убыточного производства и т.п.).

К числу судебных мер по финансовому оздоровлению относятся реабилитационные процедуры в деле о банкротстве, предусмотренные Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»: внешнее управление, финансовое оздоровление, мировое соглашение.

При анализе законодательства по финансовому оздоровлению и практики его применения к неплатежеспособным сельскохозяйственным организациям, автор приходит к выводу о том, что финансовое оздоровление сельскохозяйственных товаропроизводителей относится к сфере аграрного права. Правовое регулирование финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей охватывает общественные отношения в сфере производства сельскохозяйственной продукции и направленно на улучшение финансово-экономического положения сельскохозяйственных товаропроизводителей с целью восстановления их платежеспособности и обеспечения финансовой устойчивости как до применения к ним судебных процедур, предусмотренных законодательством о несостоятельности, так и с применением судебных процедур, направленных на достижение этих целей. Эти отношения регулируются нормами ряда отраслей права: аграрного, гражданского, административного, налогового, бюджетного. В то же время это развивающаяся сфера аграрного права, базирующаяся на специфике сельскохозяйственного

производства как основном объективном факторе, обуславливающим накопление специального аграрного законодательства в этой области

§ 2 «Характеристика должника и кредиторов как участников правоотношений, возникающих в связи с финансовым оздоровлением сельскохозяйственных товаропроизводителей»

посвящен исследованию статуса основных участников процесса финансового оздоровления — должнику и кредиторам. Сформулированы теоретические и практические положения, касающиеся статуса должника и кредиторов как участников процесса финансового оздоровления.

Ключевой фигурой в финансовом оздоровлении является должник. Он всегда участвует в отношениях по финансовому оздоровлению. Причем, может играть как пассивную, так и активную роль. В законодательстве используется два понятия - сельскохозяйственный товаропроизводитель и сельскохозяйственная организация. Первый термин шире по значению, т.к. кроме юридических лиц охватывает и предпринимателей без образования юридического лица - крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальных предпринимателей.

В законодательстве нет единого определения сельскохозяйственного товаропроизводителя. Законодатель для каждого конкретного случая (для применения особенностей банкротства, при реструктуризации долгов, для целей налогообложения и т.д.) формулирует новое понятие, используя различные критерии, расширяя или сужая круг лиц, на которых распространяет те или иные процедуры, режимы, программы и прочее.

При анализе критериев, которые позволяют выделить сельскохозяйственных товаропроизводителей из числа других

юридических лиц, для целей применения правовых механизмов финансового оздоровления должны быть отражены следующие существенные признаки, которыми должно обладать это лицо:

1. Ведение предпринимательской деятельности;
2. Наличие долгов. Причем, досудебные процедуры финансового оздоровления могут осуществляться как при наличии, так и в отсутствии признаков банкротства. Процедуры финансового оздоровления, предусмотренные законом о банкротстве, применяются только при наличии признаков банкротства;
3. Занятие преимущественно сельскохозяйственной деятельностью. Причем согласимся с мнением, высказанным в юридической литературе, что «если выручка от реализации сельскохозяйственной продукции составляет более 50 процентов от общей суммы выручки, то производство сельскохозяйственной продукции - основной вид деятельности данной организации».⁶

Что касается переработки сельскохозяйственной продукции, то в определении статуса сельскохозяйственного товаропроизводителя должна учитываться доля от переработки только той продукции, которая произведена самим товаропроизводителем.

В диссертации делается вывод о необходимости формулирования в законодательстве единого определения сельскохозяйственного товаропроизводителя. Сельскохозяйственные товаропроизводители - это сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели, доля выручки которых от реализации произведенной, произведенной и переработанной ими сельскохозяйственной продукции в общей

⁶ Беллева З.С. Правовой статус сельскохозяйственных коммерческих организаций как субъектов предпринимательской деятельности. *Предпринимательская деятельность в сельском хозяйстве России. Правовые вопросы.* – М.: Институт государства и права РАН, 1998. с.9.

выручке от реализации продукции (выполнения - работ, оказания услуг) за предшествующий год составила не менее 50 процентов.

К ним относятся также рыболовецкие артели (колхозы), выручка от реализации произведенной или произведенной и переработанной сельскохозяйственной продукции и выловленных (добытых) водных биологических ресурсов составляет не менее чем 70 процентов общей суммы выручки. Такое определение не помешает устанавливать отдельные виды льгот при более высоком уровне выручки. Это определение может быть сформулировано в проекте Федерального закона «О развитии сельского хозяйства», который находится в стадии разработки.

Под кредиторами в соответствии с Федеральным законом «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» понимаются лица, имеющие право на взыскание задолженности с сельскохозяйственных товаропроизводителей: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, государственные внебюджетные фонды, муниципальные образования, юридические и физические лица.

Анализ законодательства позволяет в диссертации разделить кредиторов сельскохозяйственных товаропроизводителей при осуществлении финансового оздоровления на три категории:

- Публично - правовые образования, действующие в лице уполномоченных органов в соответствии с актами, определяющими статус этих органов;
- Юридические лица и физические лица (индивидуальные предприниматели, крестьянские (фермерские) хозяйства), действующие в качестве субъектов гражданского права. Условно эта категория обозначается в диссертации терминами «поставщики» или «общегражданские» кредиторы;

- Физические лица, - условно обозначаемые термином «привилегированные кредиторы».

В работе определяется роль каждой категории кредиторов в процессе финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей. Государство не выступает в качестве единого субъекта правоотношений, а характеризуется множественностью субъектов. К их числу относятся: Федеральное государство в целом и субъекты Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа (часть 1 статьи 65 Конституции РФ). Эту категорию кредиторов характеризует то, что они могут выступать как в гражданско-правовых отношениях, где стороны признаются равными, так и осуществлять властные полномочия, которые характеризуются неравенством сторон. Государство в отношении по финансовому оздоровлению реализует свои полномочия через органы государственной власти или органы местного самоуправления, действующие в рамках их компетенции, установленной актами о статусе этих органов.

Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2004г. №257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах банкротства»⁷ установлено, что уполномоченным органом по представлению в делах о банкротстве требований по уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации в процедурах по денежным обязательствам является Министерство РФ по налогам и сборам. После образования Федеральной налоговой службы функции уполномоченного органа будут осуществляться ею. Ранее, по Закону о банкротстве 1998г.

⁷ СЗ РФ 2004 №23 Ст 2310

уполномоченным органом по таким делам выступала Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО), которая упразднена в соответствии с пунктом 12 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁸.

Среди «общегражданских» кредиторов выделяются акционерные общества, относящиеся к субъектам естественных монополий. Правовой статус естественных монополий определен Федеральным законом «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ⁹. Что касается участия этих кредиторов в процессе применения механизмов финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей, они, как коммерческие организации, руководствуются в этом процессе нормами гражданского законодательства. Для этой категории кредиторов характерно локальное регулирование, осуществляемое их вышестоящими органами.

Следующая категория кредиторов включает физических лиц, перед которыми у сельскохозяйственного товаропроизводителя образовалась задолженность, возникшая из причинения вреда жизни и здоровью, а также по выплате выходных пособий и оплате труда с лицами, работающими или работавшими по трудовым договорам, а также по авторским договорам. К этой категории следует отнести также членов производственных кооперативов по оплате их труда. Эти кредиторы названы привилегированными, т.к. при применении процедур банкротства, задолженность перед ними подлежит погашению в первую и вторую очередь, до расчетов с другими кредиторами. При применении других механизмов финансового

⁸ СЗ РФ. 2004. №11. Ст. 945.

⁹ СЗ РФ. 1995. №34. Ст. 3426.

оздоровления на практике также стараются в первую очередь погасить эту задолженность.

В § 3 «Характеристика- инвесторов как участников правоотношений, возникающих в связи с финансовым оздоровлением сельскохозяйственных товаропроизводителей» сформулированы объективные предпосылки участия частных инвесторов в финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей. Данный вопрос освещается в рамках, необходимых, с точки зрения автора, для раскрытия темы диссертации. Все остальные аспекты вопросов инвестирования в сельское хозяйство выходят за рамки диссертации и в настоящей работе не рассматриваются.

В федеральном законодательстве не сформулированы правовые нормы о финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей путем привлечения инвесторов. Как показывает практика, региональная политика передачи ресурсов неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей может быть различной.

Так, в Орловской и Белгородской областях инвестор, создавая новую организацию, в качестве учредителя привлекал неплатежеспособное хозяйство, взносом которого в уставный капитал новой организации являлись его ликвидные активы. Инвестор гасил долги по оплате труда, иногда - долги отдельным кредиторам. Неплатежеспособное хозяйство, лишившееся ресурсов и прекратившее производственно-хозяйственную деятельность, подлежало ликвидации в ходе банкротства. При этом требования большинства кредиторов оставались неудовлетворенными, собственники ликвидируемого хозяйства теряли свои вклады. В Московской области инвестор, как правило, приобретал контрольный

пакет акций в уставном капитале неплатежеспособной сельскохозяйственной организации. При этом собственники не теряют своих вкладов, а кредиторы получают расчет по долгам или реструктуризируют долги. В Орловской области инвестирование осуществлялось под контролем и при непосредственном участии органов исполнительной власти субъектов Федерации, в результате чего контрольным пакетом акций агрохолдингов владеет субъект Федерации, а контрольный пакет акций большинства агрофирм находится в руках агрохолдингов. В Белгородской области государственные органы содействовали приходу инвесторов, но не участвовали в финансировании создаваемых организаций. Кроме того, агрохолдинги в Орловской области получали бюджетные средства и кредиты под гарантии областного бюджета, а в Белгородской и Московской областях инвестиции были частными.

Большое значение в процессе финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей имеет передача организациям инвесторов земли и имущества. К примеру, в Орловской области в основном практикуется аренда земли у граждан-собственников земельных участков, выделяемых в счет их долей в праве общей собственности на землю. Такие договоры, заключенные гражданами с неплатежеспособными сельскохозяйственными организациями расторгаются и заключаются новые договоры между собственниками долей в праве общей собственности на землю и агрофирмами.

В Белгородской области наряду с арендой широкое распространение получило внесение долей в праве общей собственности на землю в уставные капиталы создаваемых инвестором организаций, в результате чего появились юридические лица, имеющие десятки, а иногда и сотни тысяч гектаров в собственности. Это дает основание

говорить о возможном нарушении максимальных размеров земельных участков, устанавливаемых в соответствии со статьей 4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Кроме того, стремительная смена собственников земли и практически безвозмездная передача крестьянской земли вызывает негативную реакцию у селян. Так, В.П. Арашуков отмечает: «опыт интеграции «сильного» инвестора с экономически «слабым» сельскохозяйственным, предприятием свидетельствует о несовершенстве складывающихся при этом земельных и имущественных отношений, что порождает отдельные жалобы со стороны сельского населения»¹⁰.

В различных вариантах инвестирования имеются плюсы и минусы с точки зрения соблюдения прав и законных интересов всех участников этого процесса: сельскохозяйственной организации, ее участников (акционеров, членов, полных товарищей и вкладчиков), собственников долей в праве общей собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения, работников хозяйства и т.д.. В случаях присоединения и других механизмах «поглощения» сельскохозяйственных товаропроизводителей другими (несельскохозяйственными) организациями не всегда корректно говорить о финансовом оздоровлении сельскохозяйственного товаропроизводителя. Тем не менее, эти процессы мы можем наблюдать на практике. В диссертации показано, что процесс прихода частного инвестора в сельское хозяйство - объективная реальность, на практических примерах продемонстрированы основные правовые механизмы, которые используются инвесторами и сельскохозяйственными товаропроизводителями, подчеркнуты

¹⁰ Арашуков В.П. Интеграция и восстановление платежеспособности сельскохозяйственных организаций в Белгородской области. //В сборнике Никоновские чтения –2002. Власть, Бизнес и Крестьянство

правовые и иные (экономические, социальные) проблемы, которые возникают на практике при применении этих механизмов и сформулированы предложения по совершенствованию законодательства с целью устранения этих проблем.

Негативные моменты, связанные с участием инвесторов в оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей можно было бы преодолеть, сформулировав четкую федеральную политику по этому вопросу. Круг положений, регулирующих инвестиционную деятельность в сельском хозяйстве, мог бы найти отражение в разрабатываемом проекте Закона о развитии сельского хозяйства. Так, необходимо сформулировать требования, предъявляемые к инвесторам о сохранении сельскохозяйственного производства в качестве основного или одного из основных видов деятельности, трудоустройства основной части работников хозяйства, обязательное погашение долгов по оплате труда. Целесообразно разработать систему по стимулированию инвестиционной активности в сельском хозяйстве. Важно определить меры ответственности инвесторов за нарушение своих обязательств. Необходимо разработать процедуру привлечения инвесторов на конкурсной основе.

Эти меры могли бы значительно повысить приток инвестиций в сельское хозяйство, обеспечить более грамотное и эффективное инвестирование.

Вторая глава работы «Правовое регулирование реструктуризации задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей» включает два параграфа.

В §1 «Накопление задолженности сельскохозяйственными товаропроизводителями в переходный период аграрной

экономики и развитие законодательства о реструктуризации задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей» приводится критический обзор накопления задолженности сельскохозяйственными товаропроизводителями и анализ развития законодательства о реструктуризации этой задолженности до принятия Федерального закона «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей».

Экономическое развитие сельскохозяйственных товаропроизводителей за период становления и развития рыночных отношений привело к тому, что в структуре задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей преобладают долги по уплате налогов и обязательных платежей - в бюджет и в государственные внебюджетные фонды.

За годы реформ политика в отношении задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей строилась на применении следующих мер:

- Реструктуризация задолженности (в виде отсрочки или рассрочки) - основная мера. Отсрочка состоит в том, что уплата задолженности переносится на более поздний срок, а рассрочка предполагает не единовременную, а поэтапную уплату долга. Реструктуризация долгов позволяет приостановить начисление пени и иных санкций за просрочку погашения долга, прекратить исполнительное производство в отношении должника, повысить платежную дисциплину, избежать банкротства, обеспечить кредитору возврат долга и т.п.;
- Списание задолженности - это погашение всего долга или его части. Подход к списанию задолженности принципиально отличается от списания в дореформенный период. Списание применяется в исключительных случаях, в основном в отношении

пеней и штрафов, либо при отсутствии вины сельскохозяйственных товаропроизводителей, например для хозяйств, пострадавших от засухи, заморозков, наводнения, землетрясений и т.п.

Далее в работе на основании анализа нормативных правовых актов делается вывод о том, что при реструктуризации долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей применяется две разновидности правового регулирования реструктуризации задолженности: публично-правовое и гражданско-правовое регулирование в зависимости от того, кто является кредитором. Публично-правовое регулирование реструктуризации задолженности осуществляется в отношении долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей в бюджет и в государственные внебюджетные фонды. Гражданско-правовое регулирование реструктуризации задолженности осуществляется в отношении долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей перед иными кредиторами.

По другим правилам проводится реструктуризация долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей, осуществляемая в соответствии с Федеральным законом «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей».

С 1990 по 2003 гг. шло развитие законодательства о реструктуризации. За этот период сложились временно действующие и постоянно действующие порядки реструктуризации долгов.

К постоянно действующим порядкам реструктуризации долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей относится реструктуризация в соответствии с нормами Налогового кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ и Федерального закона «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей».

Причем, в соответствии с нормами Налогового кодекса РФ реструктурируется задолженность только по налоговым платежам и сборам. В соответствии же с законом «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» реструктуризации подлежит вся кредиторская задолженность (как перед бюджетом и государственными внебюджетными фондами, так и перед коммерческими организациями) по одинаковым правилам. Постоянно действующие порядки реструктуризации задолженности не ограничены сроками вхождения в них сельскохозяйственных товаропроизводителей. Войти в постоянно действующий порядок реструктуризации организация может в любое время, если она соответствует условиям участия в этой реструктуризации.

Временно действующие порядки реструктуризации ограничены сроками действия и распространяются только на реструктуризацию задолженности перед бюджетом и государственными внебюджетными фондами. Основные положения и суммы реструктуризации этой задолженности определяются периодически в ежегодно принимаемых законах о бюджетах, порядок и механизм реструктуризации конкретизируются в подзаконных нормативных актах. Реструктуризацию и списание задолженности перед бюджетом и государственными внебюджетными фондами можно рассматривать как одну из форм государственной поддержки.

В диссертации на основании исследования нормативных правовых документов и практики реструктуризации задолженности в конкретных сельскохозяйственных организациях прослеживается развитие механизма реструктуризации долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей в соответствии с временно действующими и постоянно действующими порядками.

В связи с тем, что временные порядки направлены на реструктуризацию долгов только перед бюджетом и государственными внебюджетными фондами, а условия реструктуризации в соответствии с постоянными порядками в соответствии с НК РФ и ПС РФ, как правило, не приемлемы для большинства неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей, делается вывод о том, что реструктуризация в соответствии с этими порядками не достигает главной цели - освобождает счета сельскохозяйственного товаропроизводителя.

В §2 «Правовые основы и условия реструктуризации долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей в соответствии с Федеральным законом «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» исследуются правовые основы реструктуризации долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей на основании этого закона.

В работе сформулировано положение о том, что Закон о финансовом оздоровлении является первым нормативным актом, в котором предпринимается попытка решить проблему долгов комплексно, путем реструктуризации задолженности по единым правилам, на основании принципов гражданско-правового регулирования всей задолженности (включая долги перед бюджетом и государственными внебюджетными фондами), не выделяя никаких кредиторов и не предоставляя никому из кредиторов преимуществ.

Порядок финансового оздоровления, предусмотренный Законом о финансовом оздоровлении, для удобства рассмотрения условно разделен на пять этапов. В работе последовательно исследуются эти этапы:

1. Создание межведомственных федеральных и территориальных комиссий по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Порядок создания и функционирования комиссий определен Законом о финансовом оздоровлении и Постановлением Правительства РФ от 31 октября 2002 г. № 788 «О межведомственных комиссиях по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей».¹¹ Основная роль в финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей отведена межведомственным территориальным комиссиям по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей. Они создаются в каждом субъекте Российской Федерации на основании ст. ст. 11 и 12 Закона.

2. Включение должника в Программу финансового оздоровления.

Этот этап включает в себя:

- Определение должником структуры задолженности (выявление долгов, их сверку и т.д.);
- Принятие должником решения об участии в программе финансового оздоровления в соответствии с учредительными документами.
- Подготовку должником плана улучшения финансового состояния и соблюдения иных требований, предъявляемых к участнику программы финансового оздоровления;
- Подачу должником заявления в территориальную межведомственную комиссию по финансовому оздоровлению о включении его в состав участников программы финансового

¹¹ СЗ РФ 2002, №44, ст. 4400

оздоровления;

- Принятие в течение месяца территориальной межведомственной комиссией по финансовому оздоровлению решения о включении или об отказе во включении должника в состав участников программы финансового оздоровления.
3. Определение условий проведения реструктуризации долгов. Этот этап включает разработку и утверждение территориальной межведомственной комиссией по финансовому оздоровлению в течение двух месяцев варианта реструктуризации задолженности для должника, включенного в программу финансового оздоровления. Вариант реструктуризации разрабатывается в зависимости от финансового состояния должника, которое оценивается на основании Методики расчета показателей финансового состояния должника, а также в зависимости от Базовых условий реструктуризации, утвержденных Постановлением Правительства РФ. На расширенном заседании территориальной комиссии по финансовому оздоровлению с участием кредиторов предлагаемый вариант реструктуризации долгов обсуждается и выносится на голосование. Решение об условиях реструктуризации долгов должно приниматься всеми членами территориальной комиссии, уполномоченными подписывать соглашение о реструктуризации долгов, единогласно. Результаты голосования оформляются протоколом. Протокол фактически является документом, в котором фиксируются результаты договоренности кредиторов по заключению соглашения о реструктуризации долгов.
4. Заключение соглашения о реструктуризации долгов.

На этом этапе, после утверждения варианта реструктуризации, должнику выдается проект соглашения о реструктуризации долгов,

содержащий условия и порядок проведения реструктуризации долгов, которые предложены территориальной комиссией по финансовому оздоровлению, для подписания в течение 1 месяца у кредиторов. Соглашение о реструктуризации долгов заключается сторонами в простой письменной форме в соответствии с типовым соглашением о реструктуризации долгов, установленным Постановлением Правительства РФ.

В диссертации разработаны теоретические положения, характеризующие соглашение о реструктуризации долгов. На основании определения, данного в Законе о финансовом оздоровлении, делаются следующие теоретические выводы: во-первых, это соглашение сторон долгового обязательства, т.е. соглашение между кредиторами и должником; во-вторых, поскольку это соглашение не предусматривает замену первоначального обязательства другим обязательством, то оно не прекращает старые обязательства, из которых возник долг, в-третьих, это соглашение о прекращении и замене только долговых обязательств; в-четвертых, другое долговое обязательство предусматривает другие условия обслуживания и погашения долга, т.е. изменяются сроки исполнения долговых обязательств и условия обслуживания долга.

Далее в работе анализируется состав сторон соглашения о реструктуризации долгов. Соглашение о реструктуризации долгов является двусторонней сделкой с множественностью лиц со стороны кредиторов. Закон требует, чтобы соглашение было подписано кредиторами, в совокупности обладающими правом требования погашения не менее 75 процентов кредиторской задолженности должника. Соглашение о реструктуризации долгов должно быть заключено в простой письменной форме путем составления единого документа и подписано как сторонами соглашения (должником и

кредиторами), так и всеми членами межведомственной территориальной комиссии. Причем, без подписи членов территориальной комиссии именно в качестве членов комиссии, форма соглашения не будет считаться соблюденной. Предметом соглашения является реструктуризация долгов, суть которой определена в статье 20 закона и сводится к предоставлению отсрочек и рассрочек на сумму основного долга и начисленных процентов, полное списание сумм пеней и штрафов, а также списание сумм основного долга и начисленных процентов. За предоставление отсрочки или рассрочки задолженности по платежам в федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов устанавливается плата в размере 0,5 процента годовых.

Поскольку в состав территориальной межведомственной комиссии по финансовому оздоровлению входят в основном кредиторы, представляющие бюджет, государственные внебюджетные фонды, субъекты естественных монополий, должник должен самостоятельно договориться о подписании соглашения о реструктуризации долгов с остальными кредиторами, а затем представить его в территориальную межведомственную комиссию для подписания участниками комиссии - кредиторами. Соглашение считается заключенным в том случае, если оно подписано кредиторами, обладающими в совокупности 75% кредиторской задолженности.

5. Исполнение соглашения о реструктуризации долгов и контроль за исполнением соглашения.

На этом этапе, в целях осуществления контроля за исполнением соглашения о реструктуризации, должник заключает договор с банком-агентом, который открывает на имя должника счет с особым режимом и через него осуществляет списание денежных сумм на

погашение задолженности в соответствии с графиком реструктуризации и только одновременно всем кредиторам.

На этом же этапе с должником подписываются соглашения о списании пени и штрафов, начисленных по любым основаниям в соответствии с типовым соглашением о списании сумм пеней и штрафов, утвержденным Постановлением Правительства РФ. В работе доказывается, что отношения по списанию пеней и штрафов в соответствии с Законом о финансовом оздоровлении, являются прощением долга, но не являются сделкой дарения.

В диссертации приводятся причины, которые на практике препятствуют эффективному применению ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей». Во-первых, Законом предусмотрен, на наш взгляд, достаточно жесткий порядок реструктуризации долгов. Стороны должны либо принять установленные территориальной комиссией условия реструктуризации на основании типового соглашения о реструктуризации долгов, либо вообще отказаться от заключения соглашения о реструктуризации долгов. Во-вторых, механизм осуществления этого Закона был выработан не сразу. Так, только 16 октября 2003 года Правительством РФ было издано Постановление №629 «О предоставлении территориальным органам Министерства Российской Федерации по налогам и сборам полномочий по подписанию соглашений о реструктуризации долгов». В третьих, на практике, во многих территориальных комиссиях представители кредиторов организаций РАО «ЕЭС» и РАО «Газпром» с большой неохотой выполняют требования закона, затягивая принятие решения о подписании Соглашений о реструктуризации долгов. В-четвертых, необходимо также отметить, что Закон о финансовом оздоровлении, даже избавив сельскохозяйственных товаропроизводителей от

«старых» долгов, не решит более глубоких отраслевых проблем (износ основных средств, неэффективный менеджмент, нехватка квалифицированных специалистов в области сельского хозяйства и т.п.), приведших к кризису в сельском хозяйстве. Необходимо предпринимать и иные меры, которые бы позволили вывести сельское хозяйство из кризиса. Исследование этой проблемы выходит за рамки темы настоящей диссертации.

Глава 3 **«Особенности применения судебных механизмов финансового оздоровления к неплатежеспособным сельскохозяйственным организациям»** состоит из двух параграфов.

Нормы законодательства о несостоятельности (банкротстве) анализируются в данной главе в той мере, в какой это необходимо для понимания и осмысления тех правовых механизмов, которые направлены на финансовое оздоровление сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В §1 **«Понятие судебных механизмов финансового оздоровления и особенности их применения к сельскохозяйственным товаропроизводителям»** определяется понятие судебных механизмов финансового оздоровления и дается характеристика этих механизмов в аспекте особенностей их применения к сельскохозяйственным организациям.

На основании анализа норм Закона «О несостоятельности (банкротстве)» делается вывод о понимании судебных механизмов финансового оздоровления в широком и узком смысле. В узком смысле - это реабилитационные процедуры несостоятельности: финансовое оздоровление, внешнее управление, мировое соглашение. В широком смысле - это, наряду с реабилитационными процедурами несостоятельности, также иные правовые инструменты, предусмотренные Федеральным законом «О несостоятельности

(банкротстве)», применяемые с целью восстановления платежеспособности должника: мораторий на действия кредиторов, продажа части имущества или предприятия должника для погашения задолженности, размещение дополнительных акций должника, замещение активов должника и т.п.

Экономико-правовая суть института банкротства рассматривается в этой связи как комплекс правовых мер, реализация которых должна обеспечить реабилитацию неплатежеспособных сельскохозяйственных товаропроизводителей, защитить права кредиторов, эффективно начать дело по-новому, погасив долги за счет имеющего имущества и ресурсов, а также, изыскав необходимые средства и ресурсы, сохранить сельскохозяйственное производство. "

Наличие в Законе специальных норм, касающихся особенностей банкротства сельскохозяйственных организаций, обусловлено особенностями деятельности этих организаций. В работе рассматривается, как развивалось законодательство о несостоятельности (банкротстве) в аспекте отражения в нем особенностей применения норм о несостоятельности к сельскохозяйственным организациям. Делается вывод о том, что институт несостоятельности (банкротства) - это динамично развивающийся институт, отражающий стремительные изменения экономических отношений в сфере АПК последнего десятилетия.

Подробно исследуются нормы действующего Закона «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002г. №127-ФЗ¹², регулирующие особенности банкротства сельскохозяйственных организаций. По смыслу Закона о банкротстве (ст.168), к отношениям, связанным с банкротством сельскохозяйственных

¹² СЗ РФ 2002. №43. ст. 4190

организации, в первую очередь, применяются специальные нормы главы DC об особенностях банкротства отдельных категорий должников - юридических лиц, в том числе сельскохозяйственных организаций. Общие нормы, касающиеся должников - юридических лиц (главы I - VIII), применяются субсидиарно, то есть тогда, когда иное не установлено главой IX Закона о банкротстве.

Представляется очень важным тот факт, что в целях сохранения ресурсов и материальной базы сельскохозяйственного производства, законодатель установил в отношении сельскохозяйственных организаций ряд специальных правил, регулирующих особенности продажи их имущества. На основании детального анализа этих правил обосновывается необходимость внести в Закон о банкротстве ряд изменений: установить все правила регулирования особенностей продажи имущества сельскохозяйственной организации в одной статье, а не так как сейчас в пункте 3 статьи 177 и в статье 179. Кроме того, в Законе о банкротстве необходимо более четко установить порядок реализации преимущественного права покупки имущества, определить, что понимается под «данной местностью» и определить последствия несоблюдения арбитражным управляющим права преимущественной покупки.

В диссертации рассматривается группа вопросов, касающихся установления Законом о банкротстве специального правила в отношении оборота важнейшего для сельскохозяйственного товаропроизводителя объекта - земельных участков сельскохозяйственного назначения. Исследовано соотношение земельного законодательства и законодательства о банкротстве при продаже земельных участков сельскохозяйственного назначения, принадлежащих на праве собственности сельскохозяйственной организации, признанной банкротом.

Законом о банкротстве установлено, что земельные участки, принадлежащие сельскохозяйственным организациям на праве собственности, при признании их банкротами, могут отчуждаться и переходить к другим лицам в той мере, в какой их оборот допускается земельным законодательством. Таким образом, к отношениям, связанным с оборотом земель сельскохозяйственного назначения в ходе банкротства, в первую очередь применяются нормы земельного законодательства, регулирующие вопросы оборота этих земель. Когда иное не установлено земельным законодательством, применяются нормы Закона о банкротстве.

В диссертации обосновывается необходимость введения в законодательство о несостоятельности понятия селообразующей сельскохозяйственной организации, к которой следовало бы отнести те сельскохозяйственные организации, в которых большая часть численности работающего населения соответствующего населенного пункта работает в этой организации. Сформулированы дополнительные меры, которые должны применяться к таким организациям при осуществлении по отношению к ним процедур банкротства.

В §2 «Общая характеристика судебных механизмов финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей и признаки, отличающие их от внесудебных механизмов» приводится общая характеристика судебных механизмов финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей в рамках, необходимых для раскрытия темы диссертации.

Общая характеристика судебных механизмов финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей проводится путем сравнения этих механизмов с досудебными

правовыми механизмами. В этих целях автор выделяет и исследует шесть признаков, отличающих судебные механизмы финансового оздоровления от досудебных. Практический смысл выделения этих признаков заключается в том, что эффективно выбрать механизмы финансового оздоровления для конкретного сельскохозяйственного товаропроизводителя можно учитывая и исследуя, в том числе, и эти признаки. Далее в работе подробно исследуются эти признаки и формулируются некоторые предложения по совершенствованию законодательства о банкротстве. В частности, обосновывается предложение о необходимости предъявления обязательных требований к кандидатуре арбитражных управляющих, осуществляющих процедуры банкротства сельскохозяйственных организаций. В частности, предложение о том, что он должен обязательно иметь опыт руководящей работы в сельском хозяйстве не менее двух-трех лет. При этом, при назначении арбитражного управляющего для осуществления процедуры внешнего управления, он должен также иметь сельскохозяйственное образование.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

1. Государственная политика реструктуризации задолженности сельскохозяйственных предприятий//Аграрная реформа. Экономика и право.2000. №5 (сентябрь-октябрь), с.7-10, объем публикации 0,4 п.л.
2. Применение норм Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) к неплатежеспособным сельскохозяйственным

- организациям//Аграрная реформа. Экономика и право.2001. №1 (январь-февраль), с.8-14, объем публикации 0,6 п.л.
3. Е. Матигина, С. Строков. «О проекте Федерального закона «Об особенностях несостоятельности (банкротства) сельскохозяйственных организаций»./Аграрная реформа. Экономика и право.2001. №4 (июль-август), с.4-7, объем публикации 0,35 п.л.
 4. Реструктуризация долгов сельскохозяйственных организаций.// Бюллетень «Земля и право» (специальный выпуск), 1998, декабрь, с.8-10, объем публикации 0,3 п.л.
 5. Механизмы устойчивого сельского развития. Часть 2. Финансовое оздоровление и реформирование неплатежеспособных сельскохозяйственных организаций (Раздел 2.1.Законодательное и административное обеспечение ФОР. Законодательная база, с.23-26; 177-178. Раздел 5. Переход ресурсов неплатежеспособных организаций к эффективным пользователям или собственникам. Внесудебные процедуры, с.92-95; 278-280;282-283. Раздел 6 Судебные процедуры передачи имущества, с. 139-164; 287-288, объем публикации 1,25 п. л.). //Методическое пособие Министерства сельского хозяйства РФ. Москва ФГНУ «Росинформагротех», 2003.

Гарнитура Times. Формат 60x90/16. Бумага офсетная 80 г.
Печать офсетная. Уч.-изд. л 1,0 Усл. печ. л 1,5. Тираж 100 экз.

Отпечатано с готового оригинал- макета в ООО "Знаменка".

~~№ 16068~~

№ 16074