



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/CN.9/462/Add.1
13 April 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВУ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ

Тридцать вторая сессия

Вена, 17 мая - 4 июня 1999 года

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ

Возможная будущая работа в области законодательства о несостоятельности

Предложение Австралии

Введение

1. Австралия предлагает, чтобы Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) учредила рабочую группу для подготовки типового закона о несостоятельности юридических лиц в целях поощрения и содействия установлению эффективных национальных режимов несостоятельности юридических лиц.
2. В свете регионального финансового кризиса вполне ясно, что существует серьезная и безотлагательная необходимость укрепления национальных режимов несостоятельности в качестве средства не только предупреждения кризисов, но и управления ими. В связи с этим созданная премьер-министром Австралии Целевая группа по международной финансовой реформе¹ указала, что устойчивый и действенный режим несостоятельности имеет огромное значение для устранения финансовых трудностей компаний, обремененных задолженностью, до того, как накопившиеся трудности, с которыми сталкиваются такие компании, приведут к кризису всей экономики.
3. Австралия считает, что ценную работу, уже проделанную ЮНСИТРАЛ в области несостоятельности в ходе подготовки Типового закона о трансграничной несостоятельности, следует и далее продолжать и активизировать в первоочередном порядке путем разработки типового национального законодательства о несостоятельности юридических лиц.
4. Большинство стран широко признают и позитивно оценивают преимущества эффективного законодательства о несостоятельности. Эффективное законодательство и процедуры в области несостоятельности являются одним из основных средств поддержания финансовой дисциплины и обеспечения направления в экономику достаточных ресурсов. Такое законодательство предусматривает

предсказуемое правовое производство для устранения финансовых трудностей неблагополучных компаний до того, как их накопившиеся финансовые трудности приведут к кризису платежей во всей экономике, и таким образом способствует предупреждению кризиса. Оно также обеспечивает необходимые основы для эффективной реструктуризации или упорядоченной ликвидации неблагополучных компаний. Такое законодательство уменьшает совокупные потери кредиторов, возникающие в результате неисполнения своих обязательств заемщиками, содействуя сотрудничеству между кредиторами в условиях, когда их заемщики испытывают финансовые трудности. Оно стремится сбалансировать права и интересы затрагиваемых сторон посредством распределения бремени несостоятельности таким образом, чтобы это соответствовало экономическим и социальным целям страны (таким, как сохранение возможностей в области занятости и защита рабочей силы). Законодательство о несостоятельности также повышает управляемость компаниями и улучшает моральный климат в них. Как правило, оно разрешает частным кредиторам заменять руководство неблагополучных компаний и таким образом создавать мощные стимулы к благоразумному корпоративному поведению. Оно позволяет изучать обстоятельства, ведущие к несостоятельности, и поведение должностных лиц компании в случае ее неудачи, возможно, выявляя виновное поведение тех, кто несет ответственность за неудачу компании, несправедливое отчуждение активов или имущества, которые в принципе могут быть взысканы.

5. Вопрос об эффективности законодательства и практики в области несостоятельности в течение 90-х годов вновь и вновь возникал на международных форумах и вызывал на них серьезную обеспокоенность. Финансовый кризис в Азии и других районах мира обнажил слабые места в режимах несостоятельности и законодательстве, касающемся взаимоотношений между должником и кредитором, затрагиваемых стран, а также в структуре международной финансовой системы. Международные учреждения и их члены во все большей степени рассматривают эффективные режимы несостоятельности в качестве неотъемлемого элемента усилий по предупреждению кризисов и важнейшего механизма реагирования на финансовые кризисы.

6. В течение последних 30 лет мировая экономика изменилась до неузнаваемости. Рост и интеграция глобальных рынков капитала породили как огромные возможности, так и новые риски. Процесс глобализации и технических преобразований привел к рекордному росту объема международных денежных потоков, беспрецедентному увеличению инвестиций и торговли, увеличению числа и многообразия кредиторов и заемщиков, а также к усилению экономической взаимозависимости. Глобализация дает всем странам огромные возможности для повышения уровня жизни. Вместе с тем она может также порождать новые риски нестабильности, которые требуют, чтобы все страны осуществляли благоразумную экономическую политику и проводили структурную реформу. Устойчивость и надежность законодательства и практики в области несостоятельности имеют решающее значение для усилий правительств и регуляционных органов, направленных на совершенствование функционирования глобальной финансовой системы. Недейственные, устаревшие или непродуманно разработанные законодательство и практика в области несостоятельности, результаты которых являются неопределенными, неустойчивыми, несправедливыми или ограниченными, ставят под угрозу преимущества от глобализации. Они вполне способны серьезно препятствовать либерализации торговли и сдерживать международные потоки капитала.

Озабоченность в отношении международной финансовой системы

7. На большое значение действенных национальных режимов несостоятельности указывалось в ряде подготовленных в последнее время докладов, включая, например, доклад Рабочей группы по международному финансовому кризису, подготовленный для Группы 22, состоящей из представителей 22 стран, имеющих системно значимую экономику, которая провела свое совещание в Вашингтоне в апреле 1998 года в целях рассмотрения вопросов, касающихся укрепления международной финансовой структуры. В этом докладе рассматривается необходимость укрепления международной финансовой системы в трех областях: усиление транспарентности и отчетности; укрепление внутренних финансовых систем и управление международными финансовыми кризисами. В нем сделан вывод о том, что устойчивые режимы несостоятельности и режимы регулирования взаимоотношений между должниками и кредиторами представляют собой важное средство предупреждения или ограничения последствий

финансовых кризисов и содействия быстрому и упорядоченному отходу от чрезмерной задолженности. Такие режимы имеют огромное значение для упорядоченного разрешения кризисов платежей, особенно тогда, когда корпоративная задолженность является основным источником, подрывающим макроэкономическую стабильность какой-либо страны. В докладе высказывается мысль о том, что эффективные национальные режимы несостоятельности способствуют предупреждению кризисов путем создания предсказуемых правовых основ, которые необходимы для устранения финансовых трудностей неблагополучных компаний до того, как накопившиеся финансовые трудности корпоративного сектора превратятся в кризис платежей в рамках всей экономики. Кроме того, в докладе указывается, что такие предсказуемые основы имеют также огромное значение для упорядоченного устранения финансовых трудностей компаний и таким образом представляют собой важнейший элемент любого режима для продуманного и совместного управления кризисом. В докладе одобрены восемь ключевых принципов и черт режимов несостоятельности, которые были сформулированы в консультации с Международной федерацией специалистов по вопросам несостоятельности (ИНСОЛ Интернэшнл).

Разработка типового национального законодательства о несостоятельности

8. В докладе Рабочей группы по международному финансовому кризису не содержится каких-либо конкретных рекомендаций в отношении средства обеспечения установления режимов несостоятельности, совместимых с одобренными принципами и чертами. Напротив, Рабочая группа предполагает, что усилившийся процесс международного наблюдения, проблематика которого рассматривается на ряде форумов, будет сопряжен с проведением обзора национальных режимов несостоятельности, причем совершенствованию таких режимов призвана способствовать техническая помощь со стороны Международного валютного фонда и Всемирного банка наряду с их тщательным изучением рынками капитала. Тем не менее Рабочая группа настоятельно призвала к рассмотрению на соответствующих форумах вопросов, касающихся развития дополнительных средств и стимулов, поощряющих установление эффективных режимов.

9. Прошлые усилия по рассмотрению законодательства и практики в области несостоятельности на международных форумах на глобальном и даже на региональном уровнях привели к неоднозначным результатам. Согласование законодательства о несостоятельности является проблематичным по нескольким причинам. Законодательство о несостоятельности часто взаимодействует с другими отраслями внутригосударственного законодательства и практики. Применение законодательства о несостоятельности тесно связано с другими правовыми нормами и статутными положениями страны, регулирующими собственность, договоры, компании, товарищества, ипотечный залог и гарантии. В некоторых странах они образуют ключевую часть других программных основ, таких как защита вкладчиков в финансовые учреждения, сбор налогов, преимущественный статус определенных категорий кредиторов по сравнению с другими (например, служащими) и т.д. Кроме того, чтобы быть эффективным, законодательство о несостоятельности должно опираться на соответствующие и действенные институциональные основы в целях управления и обеспечения соблюдения (такие, как суды и арбитражные суды, высококвалифицированные и честные специалисты по вопросам несостоятельности и те, кто занимается регламентацией таких вопросов). Оно должно быть совместимым с соответствующими правовыми, предпринимательскими и культурными основами в местном контексте.

10. Австралия признает, что существуют значительные различия с точки зрения функций, национальных задач и целей публичной политики законодательства о несостоятельности. В национальных правовых системах также существуют различия с точки зрения юридической силы, защиты и преимущественного статуса обеспечительных интересов. Невозможно рационализировать, унифицировать или согласовать такие разные правовые системы или установить без каких-либо изменений законодательный режим в отношении несостоятельности, который был бы успешным в какой-либо одной стране, и при этом предполагать, что он будет функционировать эффективно в другой стране.

11. Тем не менее вполне возможно определить на основе успешно функционирующих режимов несостоятельности основные, важнейшие принципы, которые должны быть отражены в законодательстве какой-либо страны, касающемся несостоятельности. Австралия полагает возможным пойти дальше и

определить конкретные черты, которые позволяют наилучшим образом реализовать цели публичной и международной политики, к достижению которых страны стремятся посредством принятия такого законодательства. Разработка типового закона о несостоятельности, который был бы гибким с точки зрения его применения, могла бы стать ценнейшим дополнением к действию других сил, побуждающих страны проводить реформы в этой области.

Особенности предлагаемого типового закона

12. Типовой закон или основы не будут сопряжены со стремлением согласовать законодательство о несостоятельности многих стран или установить единообразные подходы или же "прочную" совокупность положений. В нем скорее будет содержаться перечень законодательных мер по различным вопросам (таким, как ликвидация, мировые сделки и реорганизация), из которых страны смогут выбирать и которые они смогут адаптировать с учетом своих индивидуальных условий. Отправной точкой для разработки типовых основ могут стать ключевые принципы и черты эффективных режимов несостоятельности, указанные в докладе Рабочей группы по международному финансовому кризису, представленном Группе 22. Цель деятельности предлагаемой рабочей группы ЮНСИТРАЛ будет заключаться в "конкретизации" этих принципов и черт путем разработки конкретных вариантов законодательных и других мер, которые в случае их принятия, по всей вероятности, будут способствовать разработке эффективного режима несостоятельности.

13. Предусматривается, что такой типовой закон будет касаться только случаев несостоятельности коммерческих фирм. Он не будет распространяться на специальные нормы и механизмы, регулирующие несостоятельность финансовых учреждений. К несостоятельности таких компаний относятся особые политические соображения, которые требуют специального рассмотрения.

Роль ЮНСИТРАЛ в разработке типового закона о несостоятельности

14. Австралия считает, что Комиссия в высшей степени приспособлена к осуществлению проекта, имеющего столь сложный характер и столь широкое значение, поскольку вполне доказана эффективность ее деятельности в смежной области. В мае 1997 года, после менее чем двух лет разработки (сравнительно короткий срок для выполнения такой задачи), ЮНСИТРАЛ приняла Типовой закон о трансграничной несостоятельности.

15. В ходе разработки Типового закона о трансграничной несостоятельности ЮНСИТРАЛ наладила связи с другими ключевыми участниками процессов, касающихся несостоятельности. ЮНСИТРАЛ проводила интенсивные консультации со специалистами-практиками в этой области, а также совместные коллоквиумы с участием судей и государственных должностных лиц. Участники представляли широкий спектр различных стран, имеющих разные культуры и правовые системы. Секретариат и члены ЮНСИТРАЛ по этой причине уже знакомы со многими вопросами национальной политики, связанными с несостоятельностью. Эти факторы указывают на целесообразность использования ЮНСИТРАЛ в качестве форума для разработки основ национального законодательства о несостоятельности.

16. Рабочая группа ЮНСИТРАЛ по подготовке типового закона не только будет способствовать достижению соглашения в отношении того, каким должно быть техническое содержание национальных подходов к системам несостоятельности. Само существование рабочей группы и результаты ее деятельности будут также углублять в развивающихся странах осознание общественностью значимости этой темы. Это может привести к приданию национальной приоритетности усилиям по осуществлению реформ законодательства о несостоятельности. Это также обеспечило бы полезное международное пропагандирование такого подхода к законодательству о несостоятельности, какой мог бы стать вехой в обеспечении транспарентности многосторонней отчетности и наблюдения. Таким образом, это могло бы способствовать международному закреплению наиболее целесообразной практики в области несостоятельности.

17. Поэтому в заключение Австралия настоятельно призывает ЮНСИТРАЛ учредить рабочую группу для подготовки типового закона о несостоятельности юридических лиц, с тем чтобы поощрять и содействовать установлению эффективных национальных режимов несостоятельности юридических лиц.

Примечание

¹22 октября 1998 года премьер-министр учредил целевую группу под председательством Казначея Австралии для выработки рекомендаций в отношении того, каким образом Австралия могла бы содействовать проведению международной финансовой реформы. Целевая группа состоит из старших руководителей банковского и финансового сектора Австралии, а также руководителей ряда правительственных ведомств и Управляющего Резервным банком. Подготовка доклада целевой группы была завершена в декабре 1998 года.