**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Институт права и национальной безопасности
Юридический факультет им. М.М. Сперанского**

Направление подготовки 40.04.01 Юриспруденция

Профиль: Гражданское право, гражданский процесс, арбитражный процесс

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ
на тему:
«**Защита интересов публично-правового образования – собственника имущества должника при банкротстве унитарного предприятия**»

Автор:
обучающийся 2 курса
очной формы обучения
Чадин Алексей Андреевич

подпись _____

Руководитель:
Профессор кафедры, д.ю.н.,
профессор
Телюкина Марина Викторовна

подпись _____

Москва 2019 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....2

Глава 1 Правовые аспекты участия публично-правового образования – собственника в процессе несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия.....13

1.1 Правовое положение публично-правового образования как участника правоотношений банкротства.....13

1.2 Понятие и определение интересов публично-правового образования – собственника при банкротстве унитарных предприятий.....26

1.3 Методы защиты интересов собственника имущества должника в процессе и процедурах банкротства унитарного предприятия.....36

Глава 2 Основные проблемы осуществления защиты интересов публично-правовых образований при банкротстве унитарных предприятий.....50

2.1 Досудебное предупреждение несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия.....50

2.2 Меры судебного предупреждения несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия.....61

2.3 Субсидиарная ответственность публично-правового образования по долгам унитарного предприятия.....76

Заключение.....91

Библиографический список.....96

Введение

Одним из способов ликвидации унитарного предприятия является его ликвидация по основаниям, предусмотренным ст. 65 «Несостоятельность (банкротство) юридического лица» Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (далее – ГК РФ)[1]. Если унитарное предприятие не в состоянии удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам, о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если соответствующие обязательства и (или) обязанность не исполнены им в течение трех месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены, то в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве)[2] такое предприятие может быть признано несостоятельным (банкротом) по решению арбитражного суда. Признание государственного (муниципального) предприятия банкротом в судебном порядке влечет его ликвидацию. Следует отметить, что положения о ликвидации юридических вследствие несостоятельности (банкротства) не распространяются на казенные предприятия. Поэтому, в рамках данного исследования будут рассмотрены

[1] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. ФЗ РФ от 03.08.2018 № 217-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32. ст. 3301; СЗ РФ. 2018. № 30. ст. 4552

[2] Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. ФЗ от 29.05.2019 № 105-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 43. ст. 4190; СЗ РФ. 2019. № 22. ст. 2661

особенности банкротства унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения.

Возможность собственника имущества унитарного предприятия непосредственно влиять на проведение в отношении такого должника процесса и процедур банкротства весьма ограничена законодательно. Одновременно с этим, Закон о банкротстве предусматривает обязательное участие в арбитражном процессе по делу о банкротстве представителя собственника имущества должника – унитарного предприятия. В качестве такого представителя могут выступать соответствующие органы публично-правового образования. Очевидно, что при таких обстоятельствах действующим законодательством должен быть предусмотрен адекватный правовой механизм защиты интересов публично-правового образования - собственника, позволяющий ему в рассматриваемом случае оперативно принимать решения, направленные на защиту его интересов.

В настоящее время проблема банкротства государственных и муниципальных предприятий стоит очень остро, жесткие споры возникают по поводу недостатков и достоинств законодательства в данной области. Одновременно с этим, Правительством Российской Федерации предпринимаются меры, направленные на сокращения количества унитарных предприятий как на федеральном, так и на региональном уровне. Как правильно указывает заведующая сектором внутреннего финансового аудита Комитета по управлению государственным имуществом Волгоградской области Т.А.Золотько, основными причинами принятия решения о ликвидации унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения,

являются противоречия, возникшие при определении их организационно-правовой формы, и утверждение о негативном влиянии унитарных предприятий на развитие добросовестной конкуренции в рыночной экономике[3].

Так, согласно Государственной программе Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 327[4], к 2018 году было запланировано поэтапное сокращение количества федеральных государственных унитарных предприятий. Одним из показателей достижения результатов реализации подпрограммы 1 по повышению эффективности продажи федерального имущества и совершенствование мер вовлечения объектов федерального имущества в коммерческий оборот, в том числе инструментов приватизации, было отсутствие федеральных государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, к 2018 году. Решение указанной задачи, как следует из постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 327, обеспечивалось в том числе посредством усиления координации при взаимодействии уполномоченных федеральных органов исполнительной власти в целях защиты интересов государства при проведении процедур банкротства федеральных государственных унитарных предприятий и компаний с государственным участием, в том числе путем утверждения регламента взаимодействия. Так, как указывает

[3] Золотько Т.А. Актуальные вопросы реформирования унитарных предприятий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6. С. 10

[4] Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 327 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» // СЗ РФ. № 18. 2014. ст. 2172, СЗ РФ № 14. 2019. ст. 154.

заместитель начальника Управления инвестиционных отношений Федерального агентства по управлению государственным имуществом по городу Москве А.О. Алферов, в отношении более 80 федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в процедурах банкротства, в рамках совещаний было предложено более тесное взаимодействие Росимущества и федеральных органов исполнительной власти для проработки возможной их санации в целях недопустимости необоснованной потери имущества и выработки комплекса мероприятий (алгоритма действий) по недопущению потери платежеспособности, банкротства федеральных государственных унитарных предприятий[5]. На сегодняшний день, планируемый срок ежегодного сокращения количества федеральных государственных унитарных предприятий по отношению к предыдущему году продлен на срок до 2021 года. (см. постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. N 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»[6]).

В настоящее время, Федеральной антимонопольной службой России также разработан проект федерального закона № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий), внесенный

[5] Алферов А.О. Определение целевых функций федеральных государственных унитарных предприятий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 3. С. 53

[6] Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 г. № 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» // СЗ РФ. № 14. 2019. ст. 154

Правительством Российской Федерации. Законопроект направлен на дальнейшее ограничение создания и деятельности ранее созданных государственных и муниципальных унитарных предприятий. По состоянию на 16.06.2019 г. законопроект рассматривается во втором чтении. В целом, исходя из заключений отраслевых комитетов Государственной Думы, представленных в карточке законопроекта на официальном сайте системы обеспечения законодательной деятельности (СОЗД), указанный документ оценивается критически. Автор настоящего исследования так же придерживается мнения, что выводы компетентных органов о негативном влиянии унитарных предприятий на развитие добросовестной конкуренции в Российской Федерации и противоречиях, возникающих при определении их организационно-правовой формы не так однозначны и требуют широкого обсуждения среди юристов, экономистов, а также представителей органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, осуществляющих функции собственника имущества унитарных предприятий.

Сокращение государственного участия в экономике заявлено также в качестве одной из мер по реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 2227-р). Как отмечается в заключении Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, сокращение доли государственного участия в экономике является стратегическим вызовом социально-экономического развития Российской Федерации и одним из

приоритетных направлений повышения качества государственного регулирования в экономике (Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанный Минэкономразвития России)[7]. Как следует из пояснительной записки к законопроекту концепции современной рыночной экономики, которая подразумевает, что в сфере обеспечения населения товарами, работами, услугами государство выполняет регулятивно-организационные (управленческие) функции, а хозяйственную деятельность осуществляют преимущественно частные субъекты на основе конкуренции. Исключение по мнению разработчиков должны составлять лишь те сферы общественных отношений, в которых конкуренция отсутствует или недостаточно развита (неконкурентные сферы)[8].

Несмотря на заданный государством вектор на поэтапное сокращение численности унитарных предприятий, на практике, отраслевые министерства и ведомства не заинтересованы в сокращении подведомственных им государственных унитарных предприятий. Указанные обстоятельства подтверждаются и статистическими данными, размещенными на официальном сайте Федеральной налоговой службы[9]. Так, количество унитарных предприятий, сведения о которых содержатся в Едином государственном

[7] Законопроект № 554026-7: Заключение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления // Система обеспечения законодательной деятельности 2019. – Электронный ресурс: URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/554026-7

[8] Законопроект № 554026-7: Пояснительная записка // Система обеспечения законодательной деятельности 2019. – Электронный ресурс: URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/554026-7

[9] Как менялось число унитарных предприятий // Официальный сайт Федеральной налоговой службы. 2019. – Электронный ресурс: URL: https://www.nalog.ru/rn77/1

реестре юридических лиц по состоянию на 1 января 2013 г., составило 11 252 предприятия, а на 1 января 2016 г. - 23 262 предприятия (за 3 года число предприятий увеличилось более чем в 2 раза). В то же время по состоянию на 1 января 2017 г. количество унитарных предприятий сократилось до 21 034, а на 1 января 2018 г. - до 18 624, что больше на 39% к состоянию на 1 января 2013 г. При этом только в 2017 году было создано 555 унитарных предприятий[10]. При этом необходимо отметить, что за период с 2005 по 2014 год в Российской Федерации были приватизированы 1 455 унитарных предприятий, из них 39 процентов (бóльшая часть) приходится на государственные предприятия субъектов РФ, 31 процент - на муниципальные унитарные предприятия и 30 процентов - на федеральные унитарные предприятия[11]. Таким образом, в динамике численности унитарных предприятий наблюдается незначительное, по отношению к предыдущим годам, сокращение. Как указывает заместитель председателя комитета экспертно-консультационного совета Федерального агентства по управлению государственным имуществом по направлению «Банкротство и предупреждение несостоятельности организаций государственного сектора» Р.С.Ибрагимов, именно государственные унитарные предприятия, включенные в план приватизации особенно уязвимы и требуют пристального внимания со стороны

[10] Реформа унитарных предприятий: проблемы и предложения // Портал «Открытое Правительство». 2019. – Электронный ресурс: URL: http://open.gov.ru/events/5514748/?sphrase_id=149670

[11] Российский статистический ежегодник. 2016. Раздел 14.24 «Приватизация имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий по формам собственности и способам приватизации в 2003 - 2014 годах» // Федеральная служба государственной статистики – Электронный ресурс: URL: http:// http://www.gks.ru

собственника (государства, муниципального образования)[12]. Директора этих предприятий психологически готовы обанкротить свои предприятия еще до начала приватизации, а отраслевые министерства в силу специфики своей работы не всегда могут вовремя «отловить» тревожный сигнал[13].

Принимая во внимание совокупность изложенных обстоятельств, становится очевидной необходимость усиления мер по контролю и сопровождению деятельности унитарных предприятий со стороны собственника его имущества, в том числе в рамках процесса и процедур банкротства. В указанной связи, вопросы осуществления эффективной правовой защиты имущественных интересов публично-правовых образований при банкротстве государственных и муниципальных унитарных предприятий, предупреждения несостоятельности и недопустимости преднамеренного банкротства предприятий государственного и муниципального сектора, выявление процессуальных проблем, с которыми сталкиваются судебные представители на практике, представляются нам **актуальными**, требуют всестороннего исследования судебной практики в целях совершенствования нормативной правовой базы государства и муниципальных образований и повышения профессионализма судебных представителей в процессе осуществления ими правовой зашиты интересов публично-правового образования – собственника имущества должника – унитарного предприятия в арбитражном процессе по делу о банкротстве.

---

[12] Ибрагимов Р.С. О предупреждении несостоятельности (банкротства) организаций государственного сектора // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 8. С.74

[13] Там же, С. 75

Объектом настоящего исследования выступают правоотношения, возникающие в связи с участием органа государственной власти, органа местного самоуправления – представителя собственника имущества должника – унитарного предприятия в процессе и процедурах банкротства унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, в целях правовой защиты интересов публично-правового образования.

Предметом исследования являются нормы действующего материального и процессуального права, а также сложившаяся судебная практика по гражданским спорам с участием органа государственной власти, органа местного самоуправления – представителя собственника имущества должника – унитарного предприятия.

Цель исследования состоит в комплексном системно-правовом анализе правовых особенностей защиты прав и законных интересов публично-правового образования – собственника имущества должника в процессе и процедурах банкротства унитарного предприятия на основании доктрины и сложившейся судебной практики, в выявлении проблем правового регулирования оснований и порядка участия представителя собственника имущества должника – унитарного предприятия в процессе и процедурах банкротства и в формулировке предложения по совершенствованию правовой регламентации.

Цель исследования определила постановку и необходимость решения следующих **задач**:

- исследовать правовое положение публично-правового образования – собственника имущества должника и его органов, как участников правоотношений банкротства;

- выработать понятие и определить интересы публично-правового образования – собственника имущества должника при банкротстве унитарных предприятий;
- исследовать методы защиты интересов собственника в процессе и процедурах банкротства унитарного предприятия;
- проанализировать основные проблемы осуществления защиты интересов публично-правового образования - собственника в рамках досудебного предупреждения несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия;
- рассмотреть
- исследовать сложившуюся судебную практику по делам о привлечении публично-правового образования – собственника имущества должника к субсидиарной ответственности по долгам унитарного предприятия.

Методологическую основу исследования составляют к ак общенаучные методы познания: диалектический и исторический метод системного анализа и обобщения теоретических, нормативных и практических материалов, так и частно-научные: историко-правовой, формально-юридический, системно-структурный, конкретно-социологический.

Работа написана на основе изученной автором литературы по общей теории права, гражданскому, административному и корпоративному праву, арбитражному процессуальному праву.

Теоретическую основу настоящего исследования составили труды: Тихомирова Ю.А., Венедиктова А.В., Шершеневича Г.Ф, Винницкого А.В., Витрянского В.В, Попондопуло В.Ф., Кабановой И.Е., Сидтиковой Р.И., Иванова А.А., Телюкиной М.В., Смагиной Е.С. и ряда других авторов, а

также публикации в периодических изданиях. Собранный материал, методика научного изучения и анализа обеспечивает достаточный уровень всестороннего исследования проблем научной работы.

Выводы и рекомендации, содержащиеся в настоящей работе, основаны на подробном изучении и анализе материалов как опубликованной, так и неопубликованной судебной практики Верховного Суда РФ, федеральных арбитражных судов судебной системы Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие положения, отражающие и конкретизирующие научную новизну проведенного исследования:

1. Юридически значимый интерес публично-правового образования – собственника имущества должника – унитарного предприятия заключается не только в сохранении государственного или муниципального имущества, переданного в хозяйственное ведение унитарному предприятию и в поступлении прибыли от коммерческой деятельности таких предприятий, но и в сохранении действующего унитарного предприятия как субъекта, осуществляющего, исходя из части 4 статьи 8 Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях, деятельность, направленную на обеспечение государственных и муниципальных нужд, удовлетворение иных публичных потребностей.

2. Усиление координации при взаимодействии органа публично-правового образования, уполномоченного на представление интересов собственника имущества должника – унитарного предприятия, с отраслевым органом публично-

правового образования при проведении процедур банкротства унитарного предприятия обеспечивает наиболее эффективную защиту интересов публично-правового образования – собственника.

3. Утверждение на уровне публично-правовых образований нормативно-правовых актов, содержащих перечни градообразующих организаций – унитарных предприятий, численность работников которых составляет не менее 25% от работающего населения населенного пункта, в случае признания арбитражным судом унитарного предприятия несостоятельным (банкротом) позволяет представителям собственника имущества должника – унитарного предприятия на ранних стадиях производства по делу значительно упростить процесс доказывания соответствия конкретного унитарного предприятия признакам градообразующего для целей применения к производству по делу правил главы IX § 2 Закона о банкротстве «Банкротство градообразующих организаций».

4. Поскольку публично-правовое образование – собственник имущества должника – унитарного предприятия в силу существования у него права назначать руководителя должника в контексте пп.2 п.4 ст.61.10 Закона о банкротства признается контролирующим должника лицом, на него распространяются дополнительные обязанности, связанные с принятием своевременных мер по инициированию банкротства такого предприятия. Неисполнение дополнительных обязанностей влечет для публично-правового образования субсидиарную ответственность по обязательствам унитарного предприятия.

5. В целях исполнения судебных актов о привлечении публично-правового образования к субсидиарной ответственности со взысканием за счет средств бюджета соответствующего уровня денежных средств путем дополнительного финансирования таких расходных обязательств за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ, целесообразно создание на уровне таких публично-правовых образований специальных целевых фондов.

Основные теоретические положения, выводы и рекомендации, представленные в научной работе, могут быть использованы при дальнейшей научной разработке вопросов правового регулирования процессуального положения органов государственной власти, органов местного самоуправления при вступлении в арбитражный процесс по делу о банкротстве унитарного предприятия для защиты интересов публично-правового образования в качестве представителей собственника имущества должника; законодательными органами в ходе осуществления нормотворческой деятельности по совершенствованию гражданского и арбитражного процессуального законодательства, законодательными и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления в ходе осуществления нормотворческой деятельности по совершенствованию нормативной правовой базы публично-правового образования; высшими судебными органами при даче руководящих разъяснений по вопросам судебной практики по делам о банкротстве, в котором представители собственника имущества должника – унитарного предприятия участвуют в качестве стороны по

делу; в учебном процессе при преподавании курса гражданского и арбитражного процессуального права.

Положения и выводы научной работы, касающиеся правовых аспектов участия публично-правового образования в арбитражном процессе нашли отражение в научной публикации автора на тему «Участие органов государственной власти субъекта Российской Федерации в гражданском и арбитражном процессе (на примере города Москвы)». Тема доклада освещена на научно-практической Конференции, прошедшей в Московском городском университете управления Правительства Москвы.

Структура работы, обусловленная целью, задачами и внутренней логикой исследования, включает в себя: введение, две главы и заключение.

Глава 1 Правовые аспекты участия публично-правового образования – собственника в процессе несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия

1.1 Правовое положение публично-правового образования как участника правоотношений банкротства

Наряду с должником и кредиторами – основными субъектами отношений, регулируемых законодательством о банкротстве, особое положение занимают учредители должника. Так, учредителем должника -унитарного предприятия, исходя из ст. 8 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Закон о государственных и муниципальных унитарных предприятиях) может выступать Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование[14]. В соответствии с частью 2 ст. 113 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (далее – ГК РФ), имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления[15]. Таким образом, учредителем должника – унитарного предприятия является собственник

[14] Федеральный закон от 14.11.2002, № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (ред. ФЗ РФ от 03.08.2018 N 322-ФЗ) // СЗ РФ, 2002, № 48. ст. 4746; СЗ РФ, 2018, № 32. ст. 5115

[15] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. ФЗ РФ от 03.08.2018 № 217-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32. ст. 3301; СЗ РФ. 2018. № 30. ст. 4552

переданного ему на праве хозяйственного ведения или оперативного управления имущества – конкретное публично-правовое образование. Однако, поскольку в силу специфики своей организации и деятельности публично-правовое образование не может как таковое непосредственно участвовать в процессе и процедурах банкротства, такой субъект в данных правоотношениях правоотношениях действует через органы государственной власти или органы местного самоуправления, которые также, в свою очередь, действуют через своих представителей. Для целей представления интересов публично-правового образования – собственника имущества должника Законом о банкротстве введен специальный термин – «представитель собственника имущества должника - унитарного предприятия». В соответствии со ст.2 Закона о банкротстве указанный субъект является лицом, уполномоченное собственником имущества должника - унитарного предприятия на представление его законных интересов при проведении процедур, применяемых в деле о банкротстве. Исходя из ст.35 Закона о банкротстве представитель собственника имущества должника унитарного предприятия является лицом, участвующим в процессе по делу о банкротстве. Одновременно с этим, учитывая правовое положение публично-правового образования по отношению к должнику Закон о банкротстве предоставляет указанному субъекту определенные права и обязанности в ходе рассмотрения дела о банкротстве унитарного предприятия, предусматривает определенные меры ответственности за неправомерные действия. Вместе с тем, для понимания правового положения публично-правового образования и создаваемых им органов власти,

действующих от его имени в качестве представителя собственника должника – унитарного предприятия, рассмотрим особенности правового положения такого субъекта в материальных и процессуальных правоотношениях подробнее.

Так, абз.2 п.1. ст.2 ГК РФ и ст.124 ГК РФ признают Российскую Федерацию, субъекты РФ: республики, края области, города федерального значения, автономную область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования участниками регулируемых гражданским законодательством отношений и указывают, что такие публично-правовые образования выступают в этих отношениях на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. При этом, согласно ч.2 ст.124 ГК РФ, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов, к публично-правовым образованиям как субъектам гражданского права применяются нормы, определяющие участие юридических лиц. Как видно, в действующем ГК РФ термин «публично-правовое образование» напрямую не раскрывается, однако, исходя из нормы ст.124 ГК РФ, к публично-правовым образованиям, выступающим в качестве самостоятельных субъектов, традиционно относят Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Указанные субъекты гражданских правоотношений обладают особым публичным статусом и образованы в соответствии с Конституцией РФ и иными законами, устанавливающими их статус и регулирующими их деятельность. Российская Федерация согласно ст.1 Конституции Российской Федерации является

федеративным государством, т.е. состоит из различных субъектов Федерации - республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, которые при этом обладают равным статусом (ч.1 ст.5 Конституции РФ)[16]. Таким образом, Российская Федерация и субъекты РФ могут рассматриваться под единым термином «государство». Напротив, помимо государственных образований, в России признается и гарантируется местное самоуправление, органы которого, исходя из ст.12 Конституции РФ, не входят в систему органов государственной власти, но также могут вступать в гражданские правоотношения. Местное самоуправление представлено через муниципальные образования, к которым в соответствии со ст.2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относятся городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения[17].

Ст.125 ГК РФ регламентирует порядок участия Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. В соответствии с ч.1, ч.2 ст. 125 ГК РФ от имени публично-правовых образований могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и

---

[16] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. № 237. 1993; СЗ РФ. 2014. № 31. ст. 4398.

[17] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 01.05.2019 № 87-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 2003. № 40. Ст. 3822; СЗ РФ, 2019. № 18, Ст. 2211

личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти, органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. В свою очередь, представителями этих органов согласно ч.3 ст.125 ГК РФ в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению и от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане. Указанной норме корреспондирует и ранее упомянутая нами ст.35 Закона о банкротстве, определяющего представителя собственника имущества должника – унитарного предприятия в качестве лица, участвующего в арбитражном процессе по делу о банкротстве.

Однако, несмотря на употребление в Законе о банкротстве для целей представления интересов публично-правового образования – собственника имущества должник термина «представительство», подразумевающего, по нашему мнению, существование двух разных лиц – представителя и представляемого, говоря о юридическом представительстве в данных правоотношениях государственных (муниципальных) органов от имени публично-правового образования, нельзя не отметить их фундаментальную единоличность и неразделимость интересов. Как нельзя лучше такую «единоличность» в отношениях государства и его органов иллюстрирует высказывание Г.Елиннека, приведённое С.А.Алёхиной при анализе вопроса о правоспособности

публично-правовых образований в административном судопроизводстве. «Орган как таковой, - говорил Г. Елиннек, - не является по отношению к государству лицом. Не существует здесь поэтому двух лиц - личности государства и личности органа, которые находились бы друг к другу в каком бы то ни было правовом отношении: государство и орган образуют, напротив, единое целое»[18]. Такого же понимания природы государства и его органов придерживался и автор концепции права хозяйственного ведения академик А.В.Венедиктов: «социалистическое государство неотделимо от своих органов, как и обратно: социалистические органы неотделимы от своего государства, они составляют те части единого целого, через которые это целое конкретно осуществляет свою власть, свое господство над всей принадлежащей ему массой государственных имуществ»[19]. В настоящее время, подобное понимание природы государства и его органов используется зачастую при подходах к привлечению публично-правового образования к ответственности по долгам государственных и муниципальных юридических лиц, в том числе с использованием в качестве обоснования для применения тех или иных правил об ответственности государства принципа «единство казны». Так, принципа «единства казны» придерживается Европейский суд по правам человека, полагая, что если государственное предприятие любой формы или его должностное лицо осуществляет хотя бы минимальные государственные функции, то за его действия

[18] Алёхина С.А. К вопросу о правоспособности публично-правовых образований в административном судопроизводстве // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. – 2016. - № 5. – С. 4

[19] Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность - М.: Издательство АН СССР., 1948. – С. 323

отвечает государство Так, Европейский суд по правам человека неоднократно принимал решения, обязывающие Российскую Федерацию выплатить компенсации за банкротство государственных унитарных предприятий, имеющих долговые обязательства перед работниками и другими кредиторами (среди последних - дело «Маслов против России»; «Лисейцева против России» и другие).

Одной из задач судопроизводства в арбитражных судах, согласно п.1 ст.2 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ (далее – АПК РФ), наравне с защитой нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность,, является защита прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц в указанной сфере[20]. Таким образом, публично-правовое образование, его органы вступают в арбитражные процессуальные отношения наравне с другими лицами, а обеспечение защиты его прав и интересов является задачей арбитражного судопроизводства.

В соответствии с ч.2 ст. 27 АПК РФ, наравне с участием в арбитражном процессе организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования

[20] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. ФЗ РФ от 25.12.2018 № 485-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 30. ст. 3012; СЗ РФ. 2018 г. № 53 ст. 8411

юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела в случаях, предусмотренных АПК РФ и иными федеральными законами, с участием РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица. Так, как уже отмечалось, Закон о банкротстве к числу лиц, участвующих в арбитражном процессе по делу о банкротстве, относит «представителя собственника имущества должника - унитарного предприятия. Указанный термин раскрывается в статье 2 Закона о банкротстве, согласно которой представителем собственника имущества должника - унитарного предприятия является лицо, уполномоченное собственником имущества должника - унитарного предприятия на представление его законных интересов при проведении процедур, применяемых в деле о банкротстве. Таким образом, специальным термином, который использует законодатель для обозначения публично-правового образования как собственника имущества унитарного предприятия является термин «собственник имущества должника – унитарного предприятия», представителем которого выступает уполномоченное им лицо. Соответственно, под таким лицом закон понимает именно орган государственной власти (орган местного самоуправления) на которого возложена функция по осуществлению представления интересов публично-правового образования – собственника имущества должника в процедурах банкротства унитарного предприятия.

Таким образом, исходя из приведенных положений ГК РФ, АПК РФ и Закона о банкротстве публично-правовые образования и создаваемые ими органы в материальных и процессуальных правоотношениях действуют в качестве отдельных субъектов. В арбитражном процессе по делу о банкротстве унитарного предприятия, собственник его имущества – публично-правовое образование, действует через уполномоченных им представителей – органы государственной власти или органы местного самоуправления в рамках их компетенции. Вместе с тем, исходя из понимания в теории гражданского права публично-правового образования и создаваемых им органов в качестве единого лица, нам представляется однозначным вывод о наделении правосубъектностью в рамках арбитражного процесса по делу о банкротстве унитарного предприятия самого публично-правового образования, от имени и в интересах которого в таком деле выступают его органы. Подобной позиции придерживается, в частности, Е.С Смагина. По мнению правоведа, рассмотрение публично-правового образования в таком аспекте позволяет не просто сформировать единообразный подход к определению субъектного состава материальных и процессуальных правоотношений, но и обеспечить неотступление от единой цели участия государства в судопроизводстве – цели защиты публичного интереса, не допустить формирования представления о наличии у органов государственной власти собственных интересов, предотвратить злоупотребление и укрепить основания ответственности государства за действия

своих органов и должностных лиц[21]. С указанной позицией следует согласиться.

Как уже отмечалось, в соответствии со ст.2 Закона о банкротстве представителем собственника имущества должника - унитарного предприятия выступает лицо, уполномоченное таким собственником на представление его законных интересов при проведении процедур, применяемых в деле о банкротстве. Исходя из ч.1, ч.2 ст. 125 ГК РФ от имени публично-правовых образований могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти, органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. При этом, указанные органы реализуют свои функции как непосредственно, так и через подведомственные им органы и организации. На такой порядок указывает, в частности, постановление Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». Пункт 12 постановления, разъясняя норму ст.53 АПК РФ, обращает внимание, что представительство органов государственной власти в арбитражных судах могут осуществлять по их специальному поручению подведомственные им органы и организации, а также вышестоящие по отношению к ним органы и организации через лиц, состоящих в штате этих органов и организаций,

[21] Смагина Е.С. К вопросу об участии в гражданском и арбитражном судопроизводстве государственных органов // Российская юстиция. -. 2015. - № 7. - С. 69

либо адвокаты[22]. Полномочия таких лиц должны быть подтверждены доверенностью, выданной соответствующим органов или организацией. Таким образом, определяющим критерием при решении вопроса о праве органа государственной власти, органа местного самоуправления на представление интересов собственника должника – унитарного предприятия в процедурах банкротства является факт наделения соответствующего органа компетенцией, установленной как в отдельных правовых актах, так и в актах, определяющими статус этих органов. Реализация такой компетенции с необходимостью должна предполагать возможность его участия в арбитражном процессе по делу о банкротстве унитарного предприятия, позволяющими достичь целей и задач наделения органа указанной компетенцией.

Так, в соответствии с абзацем 3 пункта 1 положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 (далее – положение о Росимуществе), полномочия собственника имущества должника - федерального государственного унитарного предприятия при проведении процедур банкротства осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (далее - Росимущество)[23]. Исходя из пункта 4 приказа Минэкономразвития России от 1

[22] Постановление Пленума ВАС РФ от 09.12.2002 № 11 (ред. от 17.11.2015) «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. № 2. 2002; Бюллетень Верховного Суда РФ. № 1. 2016

[23] Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 (в ред. Постановления Правительства РФ от 21.12.2018 № 1608) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ. 2008. № 23. ст. 2721; СЗ РФ 2018. № 53. ст. 8653

ноября 2008 г. № 374 территориальный орган Росимущества осуществляет полномочия собственника в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений, зарегистрированных на территории субъекта (субъектов) РФ, в котором (в которых) территориальный орган осуществляет свою деятельность, иного федерального имущества, расположенного на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации, в котором (в которых) территориальный орган осуществляет свою деятельность, в том числе составляющего государственную казну Российской Федерации, в порядке, установленном Положением[24]. Согласно пп.4.2.21. п.4.2. указанного документа, полномочия собственника имущества должника – федерального государственного унитарного предприятия при проведении процедур банкротства осуществляются территориальным органом Росимущества по его поручению.

Одновременно с этим, в соответствии абз.1 п.1 положения о Росимуществе Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом (за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти. Так, оставляя без изменения

[24] Приказ Минэкономразвития России от 01.11.2008 № 374 (в ред. Приказа Минэкономразвития от 31.08.2016) «Об утверждении типового положения о территориальном органе (межрегиональном территориальном органе) Федерального агентства по управлению государственным имуществом» // Российская газета, № 265. 2008; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 14.11.2016

постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 октября 2015 года по делу № А26-9857/2014 и отклоняя довод жалобы о том, что надлежащим ответчиком по делу является Территориальное управление Росимущества, арбитражный суд Северо-Западного округа отметил, что, поскольку полномочия по распоряжению федеральным имуществом, ранее находившимся в введении Россельхозакадемии, переданы ФАНО, нет оснований считать, что полномочия собственника в отношении спорного объекта осуществляет Росимущество, в том числе и в период признания предприятия несостоятельным (банкротом)[25].

Полномочия по представлению интересов собственника имущества должника – унитарного предприятия делегируются и в зависимости от отраслевой принадлежности предприятия. Например, в соответствии с п.6.10 приказа Росимущества от 15 сентября 2008 г. № 271-р на Управление организаций промышленности, сельского хозяйства и природопользования Росимущества возложены функции по осуществлению в рамках его компетенции полномочий собственника имущества должника - федерального государственного унитарного предприятия агропромышленного комплекса, промышленности и строительства, природных ресурсов - при проведении процедур банкротства[26]. Согласно пп.а) п.2 постановления Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1053 «О некоторых

[25] Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 февраля 2016 года по делу № А26-9857/2014 // Электронное правосудие 2019 – Электронный ресурс: URL: https://kad.arbitr.ru/

[26] Приказ Росимущества от 15.09.2008 № 271-р «Об утверждении Положения об Управлении организаций промышленности, сельского хозяйства и природопользования Федерального агентства по управлению государственным имуществом» // Официальный портал Федерального агентства по управлению государственным имуществом. 2019. – Электронный ресурс: URL: https://rosim.ru/

мерах по управлению федеральным имуществом» на Министерство обороны Российской Федерации в целях управления имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций возложены функции по осуществлению от имени Российской Федерации юридических действий по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций и его приватизации, в том числе полномочий собственника имущества должника - подведомственного федерального государственного унитарного предприятия при проведении процедур банкротства[27]. В соответствии с п.2 Указа Президента РФ от 17 сентября 2008 г. № 1370 Управление делами Президента Российской Федерации наделено правом на осуществление полномочий собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, подведомственных Управлению делами Президента Российской Федерации, а также имущества государственной казны Российской Федерации, управление и распоряжение которым возложено на Управление делами Президента Российской Федерации, в том числе находящегося за пределами Российской Федерации, включая полномочия по осуществлению прав собственника имущества должника - федерального

[27] Постановление Правительства РФ от 29.12.2008 N 1053 (в ред. Постановления Правительства РФ от 12.12.2017 № 1525) «О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом» // СЗ РФ, 2009, № 3, ст. 379; СЗ РФ, 2017. № 51. Ст.7827

государственного унитарного предприятия при проведении процедур банкротства.

На уровне субъектов РФ полномочия по представлению интересов собственника имущества должника – унитарного предприятия в процедурах банкротства как правило возлагается на региональные министерства (департаменты, управления), осуществляющие полномочия по управлению имущественным комплексом региона. Так, например, в городе Москве, в силу п.6.3 положения о Департаменте городского имущества города Москвы, департамент выполняет функции и полномочия учредителя, собственника имущества государственных учреждений города Москвы, государственных унитарных предприятий (государственных предприятий, казенных предприятий) города Москвы в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами города Москвы, иными правовыми актами города Москвы, осуществляет контроль за деятельностью подведомственных государственных учреждений города Москвы[28]. Кроме того, в соответствии с п.6.24 постановления на Департамент возложены функции по разработке и реализации мероприятий по финансовому оздоровлению неплатежеспособных организаций, проведение профилактических мер по предотвращению преднамеренных банкротств в отношении государственных унитарных предприятий (государственных предприятий, казенных предприятий) города Москвы и государственных учреждений

[28] Постановление Правительства Москвы от 20.02.2013 № 99-ПП (в ред. Постановления Правительства Москвы. от 29.04.2019 № 579-ПП) «Об утверждении Положения о Департаменте городского имущества города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, 2013. № 11; Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019. № 32

города Москвы, а также хозяйственных обществ с участием города Москвы.

В качестве примера наделения муниципальным образованием органа местного самоуправления полномочиями собственника имущества должника – унитарного предприятия при проведении процедур банкротства можно привести решение Совета депутатов Дмитровского муниципального района МО от 29 апреля 2010 г. № 534/80 «Об утверждении Положения о Комитете по управлению муниципальным имуществом Дмитровского муниципального района Московской области», в соответствии с пунктом 3.10 которого на Комитет возложены полномочия по осуществлению от имени муниципального образования Дмитровский муниципальный район Московской области полномочий представителя собственника имущества должников - муниципальных унитарных предприятий Дмитровского муниципального района Московской области при проведении процедур банкротства[29]. Решением Совета депутатов Раменского муниципального района МО от 25 февраля 2015 г. № 4/3-СД «Об утверждении Положения об Управлении муниципальным имуществом Раменского муниципального района» Управление осуществляет от имени Раменского муниципального района Московской области полномочия представителя собственника имущества должников - муниципальных унитарных предприятий

[29] Решение Совета депутатов Дмитровского муниципального района МО от 29.04.2010 № 534/80 (в ред. Решения Совета депутатов Дмитровского муниципального района МО от 19.08.2011 № 86/17) «Об утверждении Положения о Комитете по управлению муниципальным имуществом Дмитровского муниципального района Московской области» // Комитет по управлению муниципальным имуществом г.Дмитров. 2019. – Электронный ресурс: URL: www.kumi-dmitrov.ru

Раменского муниципального района Московской области при проведении процедур банкротства (пункт 3.27)[30].

Поскольку публично-правовое образование, как собственник имущества должника в рамках арбитражного процесса по делу о банкротстве унитарного предприятия наделено правосубъектностью, то закрепленную в соответствии с компетенцией за определенными органами публично-правового образования функцию по осуществлению полномочий по представлению интересов собственника имущества должника - унитарного предприятия, закрепленную в проанализированных нами нормативных правовых актах, следует рассматривать не как специальную правоспособность органов государственной власти (органов местного самоуправления), а как механизм обеспечения публичных интересов при реализации специальной гражданской правоспособности публично-правового образования – собственника имущества унитарного предприятия.

В целях наиболее эффективной защиты интересов публично-правого образования - собственника имущества должника в процессе и процедурах банкротства унитарного предприятия полагаем целесообразным путем обращения в арбитражный суд с соответствующим ходатайством привлечение к производству по делу в качестве третьего лица, не заявляющих самостоятельных требований, отраслевого органа публично-правового образования в ведении которого (в соответствии с нормативными правовыми документами) находится унитарное предприятия,

[30] Решение Совета депутатов Раменского муниципального района МО от 25.02.2015 № 4/3-СД «Об утверждении Положения об Управлении муниципальным имуществом Раменского муниципального района» // Родник. 2015. № 26

независимо от наделения его полномочиями представителя собственника должника. Вместе с тем, в целях усиления координации работы органов публичной власти, полагаем, что нормативно-правовые акты, регламентирующие сопровождение процедур банкротства унитарного предприятия, с необходимостью должны предполагать межведомственное взаимодействие органа власти – представителя собственника имущества должника – унитарного предприятия с отраслевым органом публично-правового образования, направленное как на предупреждение и своевременное выявление признаков несостоятельности (банкротства) такого предприятия, так и на осуществление конкретных мероприятий по защите прав и законных интересов публично-правового образования – собственника имущества должника унитарного предприятия в рамках процесса и процедур его банкротства.

1.2 Понятие и определение интересов публично-правового образования – собственника при банкротстве унитарных предприятий

Законодатель, регулируя основания участия в процессе и процедурах банкротства представителя собственника имущества должника - унитарного предприятия, использует термин «законный интерес». Одновременно с этим, исходя из ст.2 АПК РФ, защита прав и законных интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления,

иных органов, должностных лиц в указанной сфере является одной из задач судопроизводства в арбитражных судах. Без разъяснения их содержания как особое основание для обращения в арбитражный суд государственных органов в законодательстве также упоминается термин «публичные интересы» (ч.1, 3, 4 ст.53 АПК РФ). Термин «публичные интересы» также упоминается в законодательстве как основание для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного суда РФ судебных актов в порядке кассационного производства и присуждения компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок (ч.1 ст. 291.11 АПК РФ); как основание для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора (п.2 ст. 308.8 АПК РФ). В данных нормах публичные интересы упомянуты как вмещающие в себя в том числе интересы неопределённого круга лиц, то есть, фактически, общественные интересы. Таким образом, законодатель в публичных интересах выделяет интересы государственные и общественные, при этом оставляя место иным публичным интересам, которые не относятся к выделенным двум видам. Исходя из изложенного, для понимания сущности, правовой природы участия собственника имущества должника – унитарного предприятия в процессе и процедурах банкротства, представляется необходимым раскрыть понятие «юридически значимый интерес» и «публичный интерес».

Так, в понимании К.И. Забоева юридически значимый интерес представляет собой некое общественное отношение, имеющее содержанием потребность субъекта, носящую

социальный характер[31]. Данный интерес в правовом отношении проявляется в установлении, изменении, прекращении, защите субъективных прав и обязанностей с использованием юридических средств для достижения поставленных целей. В нашем случае, юридическими средствами такой защиты будет являться участие органа государственной власти (органа местного самоуправления) в процессе и процедурах банкротства унитарного предприятия в качестве специального субъекта данных правоотношений – представителя собственника имущества должника – унитарного предприятия и избрание конкретной формы защиты публично-правового интереса такого лица. Публичные же интересы правовед определяет, как интересы всех и каждого, или как совокупность общих интересов, включающую индивидуальные интересы, но не являющуюся простой арифметической суммой индивидуальных интересов, поскольку публичный интерес – это интерес, присущий обществу как единому целому.

Категория «публичный интерес» глубоко исследована и профессором Ю.А.Тихомировым, который определил публичный интерес как «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией его существования и развития»[32]. Р.И. Ситдикова, проанализировав существующие теоретические воззрения на публичные интересы с точки зрения их содержания, довольно точно, на наш взгляд, разделила их на три группы, первая из которых заключается в употреблении термина

[31] Забоев К.И. О применении ст. 168 Гражданского кодекса РФ и к вопросу о публичных интересах // Закон. -. 2015. - № 9. - С. 49

[32] Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М: Издательство БЕК. – 1995. – С. 3

«публичный» применительно к степени общности интереса (публичный интерес в широком смысле), вторая - в отождествлении публичного интереса с интересами государственными (публичный интерес в узком смысле), третья - в применении данного понятия к интересам публично-правовых образований, когда они выступают как самостоятельные участники гражданского оборота[33]. Вместе с тем, принимая во внимание вступление органов публичной власти в правоотношения банкротства в разных ролях и, соответственно, преследование ими при этом разных целей (в том числе фискальных, социальных и др.) представляется необходимым в качестве отдельной категории защищаемого интереса выделить интерес публично-правового образования как собственника имущества должника – унитарного предприятия.

В настоящее время унитарным предприятием, согласно Федеральному закону от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Закон об унитарных предприятиях) признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником[34]. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту РФ или муниципальному образованию. От имени Российской Федерации или субъекта РФ права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти РФ или органы государственной

[33] Ситдикова Р.И. Обеспечение частных, общественных и публичных интересов авторским правом. - М.: Статут, -. 2013. - С.160

[34] Федеральный закон от 14.11.2002, № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (ред. ФЗ РФ от 03.08.2018 № 322-ФЗ) // СЗ РФ, 2002, № 48. ст. 4746; СЗ РФ, 2018, № 32. ст. 5115

власти субъекта РФ в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Таким образом, налицо непосредственная заинтересованность публичного-правового образования как собственника имущества, переданного в хозяйственное ведение унитарному предприятию.

Такой интерес, по нашему мнению, лежит как в области публично-правовых полномочий государства (муниципального образования), так и полномочий частноправовых. С одной стороны, он заключается в сохранении и приращении принадлежащего публично-правовому образованию имущества и, следовательно – в сохранении действующего унитарного предприятия, которое приносит прибыль. На подобное понимание интересов государства – собственника при банкротстве унитарных предприятий указывает, в частности, М.А.Брежо[35]. В то же время, следует согласиться и с коллективом авторов, которые отмечают, что предусмотренная законодательством возможность создания унитарных предприятий позволяет РФ, субъектам РФ, муниципальным образованиям не только вовлечь принадлежащее им имущество в хозяйственный оборот, получить прибыль, но и обеспечить государственные и муниципальные нужды, удовлетворить иные публичные

[35] Брежо М.А. Защита интересов государства при банкротстве унитарных предприятий и иных коммерческих организаций с долей государственного участия: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.03. Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации - Москва, 2005. – С. 19

потребности[36]. На подобное понимание значения принадлежащих государству (муниципальному образованию) имуществ указывает и А.В.Винницкий, утверждая, что публичная собственность выступает непременным спутником любой государственности, поскольку публично-правовые образования нуждаются в экономических ресурсах для выполнения тех задач и функций, ради которых они существуют[37].

Участие органа публично-правового образования в деле о банкротстве унитарного предприятия в качестве представителя собственника его имущества может быть классифицировано по процессуальной форме. Единую классификацию процессуальных форм участия органов государственной власти в гражданском и арбитражном процессе предлагает Е.С.Смагина. Значение данной классификации, по нашему мнению, состоит в том, что правовед предлагает единую градацию процессуальных форм в зависимости от юридически-значимого интереса, подлежащего судебной защите, применительно как для гражданского, так и для арбитражного процесса. Автор выделяет два вида (формы) защиты государственных интересов в суде: непосредственную и опосредованную. Если непосредственная форма защиты интересов субъекта РФ в гражданском или арбитражном процессе предполагает защиту им от своего имени своих интересов, то опосредованная, напротив, предполагает защиту им от своего

[36] Аганина Р.Н. Предпринимательское право: Правовое сопровождение бизнеса: учебник для магистров / Р.Н. Аганина, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др. – М.: Проспект, 2017. 848 с.

[37] Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 732 с.

имени интересов других лиц[38]. Исходя из классификации процессуальных форм участия органов государственной власти в арбитражном процессе, участие представителя собственника должника - унитарного предприятия в арбитражном процессе по делу о банкротстве такого предприятия, следует отнести к непосредственной форме защиты частноправовых интересов публично-правового образования. Непосредственной она является постольку, поскольку предполагает защиту публично-правовым образованием (в лице его органов) от своего имени своих интересов. Частноправовым, поскольку связана с государственной (муниципальной) собственностью (приобретением, прекращением, защитой).

Как было отмечено выше, интерес публично-правового образования - собственника в арбитражном процессе по делу о банкротстве унитарного предприятия заключается прежде всего в сохранении и приращении принадлежащего ему имущества. Соответственно, публично-правовое образование в лице уполномоченных органов, выступая в процессе и в процедурах банкротства унитарных предприятий в качестве особого заинтересованного лица, должно своей волей и в своем интересе предпринимать действия по защите принадлежащего ему интереса в целях недопущения распоряжения его имуществом, вопреки его воли.

Интерес собственника имущества должника – унитарного предприятия в участии в процессе и процедурах банкротства продиктован также заинтересованностью

[38] Смагина Е.С. Формы и способы защиты государственных интересов в гражданском и арбитражном процессе // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. - 2014. - № 1. - С. 65

учредителя в сохранении действующего предприятия. Такая потребность проистекает из самих целей создания унитарных предприятий. Так, Законом об унитарных предприятиях предусмотрен исчерпывающий перечень случаев создания предприятий на праве хозяйственного ведения и оперативного управления. Согласно п.4 ст.8 Закона об унитарных предприятиях, государственное или муниципальное предприятие может быть создано в случае: - необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации; - необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства; -необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий; - необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации; - необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации; - необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной. Таким образом, с точки зрения Закона об унитарных предприятиях создание таких предприятий на праве хозяйственного ведения оправданно только в случаях

необходимости решения задач, возложенных на публично-правовое образование, на коммерческой основе. Безусловно, подобные ограничения в правах коммерческой организации явно противоречит его сути - получению прибыли (ст.50 ГК РФ) и в отдельных случаях может приводить к неэффективной деятельности предприятий и, соответственно, к недополучению доходов в бюджет.

Вместе с тем, из приведенного перечня случаев создания унитарного предприятия следует, что при его банкротстве публично-правовое образование заинтересовано не только в сохранении государственного или муниципального имущества, переданного в хозяйственное ведение унитарному предприятию, в поступлении прибыли от деятельности таких предприятий, но и, в целом, в сохранении действующего предприятия как субъекта, осуществляющего какие-либо социальные или стратегически-значимые функции. Указанное вовсе не означает, что все действующие в нашей стране государственные и муниципальные унитарные предприятия являются таковыми. В действительности, создание государственных унитарных предприятий только в общественно-полезном секторе, в который входит обеспечение граждан и потребителей теплом, водой, в сфере транспортного обслуживания, организации почтовой и телеграфной связи существует например в Европейском союзе[39]. В любом случае, как верно отмечает Т.А.Золотко, эффективность деятельности унитарного предприятия должна определяться в том числе показателями социальной эффективности - изменением

[39] Алферов В.В. Законодательное обеспечение участия публичного образования в отношениях, регулируемых гражданским правом // Право и экономика. 2018. № 11. С. 17.

уровня и качества жизни населения за счет выполняемых предприятием полномочий (количество оказываемых услуг социальной значимости, их стоимость, доступность и прочее)[40].

Заинтересованность публично-правовых образований в сохранении действующих унитарных предприятий, как нельзя лучше прослеживается сегодня, в связи с рассмотрением в Государственной думе проекта федерального закона № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий). Так, в заключении комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству отмечается обеспокоенность руководителей регионов и унитарных предприятий в связи с возможной ликвидацией унитарных предприятий в таких сферах деятельности, как эксплуатация аэродромов, метрополитена, горноспасательного обслуживания предприятий добывающих отраслей и подземного строительства военнизированными частями МЧС, выпуска газоаналитической продукции в рамках гособоронзаказа, производства и реализация лекарств и медицинских изделий, доставка продуктов питания в труднодоступные местности и др[41]. Отдельно, комитетом отмечается, что законопроект не учитывает такие стратегические сферы как государственная

[40] Золотько Т.А. Актуальные вопросы реформирования унитарных предприятий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. №6. С. 10

[41] Законопроект № 554026-7: Заключение комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству // Система обеспечения законодательной деятельности 2019. – Электронный ресурс: URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/554026-7

охрана, специальная связь, оборот оружия, вневедомственная охрана, развитие энергетики, авиастроение и другие сферы, относящиеся к компетенции СВР России, Росгвардии, МВД России, МЧС России, МИД России, Минпромторга России и др. По мнению Комитета, формат унитарного предприятия в перечисленных сферах позволяет оптимально использовать специфический имущественный комплекс на возмездной основе в целях эффективного обеспечения интересов государства. В заключении отмечается, что на практике унитарные предприятия создаются для осуществления профильной деятельности на рынках, где отсутствуют частные предприниматели, при этом извлечение прибыли не является главной целью. Более того, контроль собственника за деятельностью унитарного предприятия гарантирует высокое качество производимых товаров и услуг для потребителей[42].

В свою очередь, в заключении комитета Государственной Думы по охране здоровья отмечается обеспокоенность в связи с возможной реорганизации или ликвидации государственных и муниципальных унитарных предприятий, осуществляющих фармацевтическую деятельность, что, по мнению комитета, может привести к негативным социальным последствиям в субъектах Российской Федерации[43]. На данные унитарные предприятия возложены социальные функции в части деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений;

[42] Там же

[43] Законопроект № 554026-7: Заключение комитета Государственной Думы по охране здоровья // Система обеспечения законодательной деятельности 2019. – Электронный ресурс: URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/554026-7

обеспечению льготных категорий граждан лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, питанием; изготовлению экстемпоральных лекарственных препаратов по рецепту врача для конкретного пациента и для медицинских организаций[44]. Учитывая вышеизложенное, наличие у ряда унитарных предприятий общественно- и социально-значимых функций позволяет нам выделить еще одну категорию защищаемого интереса собственника имущества должника – унитарного предприятия в процессе и процедурах его банкротства – публичного, как вмещающего в себя интересы неопределенного круга лиц.

Таким образом, собственник имущества унитарного предприятия, заинтересован в сохранении действующего унитарного предприятия, которое, во-первых, приносит прибыль, а во-вторых, осуществляет переданные ему публично-правовым образованием общественно-значимые функции. Как следствие, учредитель такого предприятия заинтересован в принятии решения о его ликвидации/реорганизации исключительно по собственной инициативе в порядке ч.1 ст.20 Закона об унитарных предприятиях, а не по решению суда в порядке, предусмотренном Законом о банкротстве. Безусловно, в ликвидации/реорганизации унитарного предприятия в инициативном порядке собственником заинтересованы и работники предприятия. Так, в рамках процедуры ликвидации по решению учредителя, в представлении должны содержаться сведения, мотивирующие целесообразность ликвидации предприятия, источники погашения кредиторской задолженности, выплаты

[44] Там же

заработной платы, ущерба, причиненного повреждением здоровья, компенсаций увольняемым работникам, а также предложения о возможном трудоустройстве работников. При ликвидации предприятия по решению суда в рамках Закона о банкротстве такие вопросы хоть и подлежат разрешению, однако не гарантируют работникам предприятия, безусловный учет их интересов.

1.3 Методы защиты интересов собственника имущества должника в процессе и процедурах банкротства унитарного предприятия

Понятие «метод» можно определить как способ достижения какой-либо цели, направленный на решение конкретной задачи. В нашем случае, способы достижения цели – эффективной защиты интересов публично-правового образования – собственника – можно определить как совокупность мер управленческого характера, разрешенных законодательством или прямо предусмотренных Законом о банкротстве. Одновременно с этим, возможность применения конкретных методов защиты интересов собственника в рамках арбитражного процесса по делу о банкротстве унитарного предприятия ограничена и изменяется в зависимости от введенной судом процедуры банкротства. В любом случае, выбранные собственником методы должны быть направлены на защиту интересов публично-правового образования – сохранение действующего унитарного предприятия, которое, как отмечалось в предыдущем параграфе работы, с одной стороны, приносит государству

(муниципальному образованию) прибыль, а с другой – осуществляет переданные публично-правовым образованием общественно-значимые функции.

Собственнику имущества унитарного предприятия законодательство предоставляет широкий круг прав, неисчерпывающий перечень которых приведен в ст.20 Закона об унитарных предприятиях. Однако, в период проведения процедур банкротства в отношении государственных (муниципальных) унитарных предприятий собственник их имущества обладает лишь полномочиями, приведенными в Законе о банкротстве. Поэтому его полномочия по реализации прав, предусмотренных указанной статьей на период проведения процедур банкротства прекращаются. Тем не менее, для обеспечения прав и законных интересов публично-правового образования Закон об банкротстве наделил представителя собственника имущества должника – унитарного предприятия необходимыми полномочиями. Так, исходя из ст.ст.2, 35 Закона о банкротстве представитель собственника имущества должника – унитарного предприятия, как лицо, уполномоченное собственником имущества должника – унитарного предприятия на представление его законных интересов при проведении процедур, применяемых в деле о банкротстве, обладает процессуальным статусом лица, участвующего в деле. Как было установлено нами ранее, орган государственной власти, либо орган местного самоуправления, являющийся таким представителем, назначается органом публично-правового образования в лице Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, на основании соответствующих нормативных правовых актов. При этом, реализация

предоставленной органу власти компетенции с необходимостью должна предполагать возможность его участия в арбитражном процессе по делу о банкротстве унитарного предприятия, позволяющими достичь целей и задач наделения органа указанной компетенцией.

Для обеспечения прав и законных интересов публично-правового образования Закон об банкротстве наделил представителя собственника имущества должника – унитарного предприятия необходимыми полномочиями. В частности: правом на обращение в арбитражный суд, рассматривающий дело о банкротстве, с заявлением о признании недействительным решения собрания кредиторов (п.4 ст.15); возможностью представлять арбитражному суду возражения относительно требований кредиторов (п.2 ст.71); правом присутствовать на первом собрании кредиторов без права голоса (ч.3 ст.72), правом заявлять ходатайство первому собранию кредиторов и арбитражному суду о введении в отношении должника процедуры финансового оздоровления (ст.77 Закона)[93]. Кроме того, поскольку при введении процедуры внешнего управления или конкурсного производства полномочия руководителя, представляющего должника при совершении юридических действий, прекращаются в полном объеме и без каких-либо исключений (абзац 2 п.1 ст.94, п.2 ст.126 Закона о банкротстве) обжалование судебных актов, а также действий арбитражного управляющего лицом, ранее исполнявшим обязанности руководителя должника, не допускается, за исключением права руководителя должника, чьи полномочия прекращены в соответствии с Законом о банкротстве при введении, непосредственно после завершения наблюдения

или финансового оздоровления, процедур внешнего управления (п.1 ст.94) или конкурсного производства (п.2 ст.126), обжаловать соответствующие судебные акты[45]. Интересы должника или собственника имущества во всех остальных случаях защищаются представителем собственника имущества должника — унитарного предприятия, которому предоставлено право на подачу жалобы.

Далее рассмотрим методы защиты интересов собственника имущества должника – унитарного предприятия в ходе различных процедур банкротства.

Процедуру наблюдения в целом можно расценивать как положительную стадию для публично-правового образования - собственника имущества унитарного предприятия. Согласно ст.2 Закона о банкротстве наблюдение представляет собой процедуру, применяемую к должнику в целях обеспечения сохранности его имущества, проведения анализа финансового состояния должника, составления реестра требований кредиторов, проведения первого собрания кредиторов. Целями процедуры наблюдения являются обеспечение сохранности имущества должника в период после возбуждения дела о банкротстве, выяснение его имущественного состояния, возможности восстановления его платежеспособности, а также обеспечение прав и интересов кредиторов. Совокупность мероприятий, проводимых в связи с введением процедуры наблюдения, иногда в юридической

[45] Постановления Пленума ВАС РФ от 15.12.2004 № 29 (в ред. Постановления Пленума ВАС РФ от 21.12.2017 № 53) «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»// Хозяйство и право. 2005. № 3; Российская газета, 2017, № 297

литературе называют неполным мораторием[46]. Поскольку она вводится не с момента возбуждения производства, а по результатам рассмотрения арбитражным судом обоснованности требований заявителя, обратившегося в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом, стадия наблюдение позволят публично-правовому образованию, уполномоченным органам, с одной стороны, совершить действия, направленные на погашение задолженности, так и, в целом, принять управленческие решения относительно дальнейшей судьбы унитарного предприятия.

Как следует из пункта 28 постановления Пленума ВАС РФ от 15 декабря 2004 года № 29 «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» представитель собственника имущества должника - унитарного предприятия подлежит уведомлению о назначении заседания арбитражного суда по рассмотрению соответствующих требований по существу при вынесении определения о рассмотрении требований кредиторов[47]. Как следует из смысла нормы, содержащейся в п.2 ст.49 Закона о банкротстве, в определении арбитражного суда о введении наблюдения должны содержаться, в том числе, указания на признание требований заявителя обоснованными, очередность удовлетворения этих требований и их размер. В

[46] Телюкина М.В. Конкурсное право: Теория и практика несостоятельности (банкротства). М., 2002. С. 237; Комментарий к Федеральному закону от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) (Борисов А.Н.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014) стр. 119

[47] Постановления Пленума ВАС РФ от 15.12.2004 № 29 (в ред. Постановления Пленума ВАС РФ от 21.12.2017 № 53) «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»// Хозяйство и право. 2005. № 3; Российская газета, 2017, № 297

последующем кредиторы не обязаны предъявлять такие требования в порядке, предусмотренном ст.71 Закона о банкротстве. Одновременно с этим, собственник имущества должника - унитарного предприятия обладает правом обжаловать определение о введении наблюдения в части обоснованности, очередности и размера требований (пункт 28 постановления). Кроме того, представитель собственника имущества должника - унитарного предприятия, не позднее чем через 15 дней со дня истечения 30-дневного срока для предъявления требований к должнику в период наблюдения, вправе оспаривать требования кредиторов и уполномоченных органов, желающих принять участие в первом собрании кредиторов. Более того, Закон о банкротстве предоставляет право должнику перед началом процедуры наблюдения, в случае необходимости отводить кандидатуру арбитражного управляющего (п.4 ст.45 Закона о банкротстве).

Согласно ч.1ст.64 Закона о банкротстве, введение наблюдения не является основанием для отстранения руководителя должника и иных органов управления должника, которые продолжают осуществлять свои полномочия с определенными ограничениями. Как отмечает М.А.Брежо, такая позиция законодателя связана с тем, что на момент введения наблюдения формальные основания для признания должника банкротом как правило отсутствуют[48]. В любом случае, собственник имущества должника - унитарного предприятия вправе в любое время в соответствии со ст.278 Трудового Кодекса Российской

[48] Брежо М.А. Защита интересов государства при банкротстве унитарных предприятий и иных коммерческих организаций с долей государственного участия: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.03. Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации - Москва, 2005. - 191 с

Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ (дополнительные основания для прекращения трудового договора с руководителем организации)[49] освободить от занимаемой должности прежнего руководителя и назначить нового, который будет более ответственно относиться к исполнению своих обязанностей и защищать интересы должника и собственника. Кроме того, представитель собственника имущества должника - унитарного предприятия вправе предложить суду на должность руководителя должника новую кандидатуру взамен вышедшего из доверия прежнего руководства. В качестве новой кандидатуры может выступать не только заместитель руководитель предприятия, но и иной работник. Представляется, что предоставленная собственнику имущества унитарного предприятия - должника право сохранять контроль за действиями руководителя должника в период стадии наблюдения, а также право предложить суду иную кандидатуру на его должность является одним из способов защиты интересов публично-правового образования – собственника. Одновременно с этим, для более эффективного использования указанного механизма полагаем целесообразным регламентировать данные вопросы в уставных документах предприятия.

Важным методом защиты интересов собственника имущества должника – унитарного предприятия является предоставленная законом возможность в рамках процедуры наблюдения погасить задолженность по обязательным платежам. Так, в соответствии с ч.2 ст.71 Закона о банкротстве, лицо, имеющее намерение погасить требования

[49] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 01.04.2019 № 48-ФЗ) // СЗ РФ. 2002, № 1 (ч. 1), ст. 3; СЗ РФ. 2019, № 14 (часть I), ст. 1461

к должнику об уплате обязательных платежей в полном объеме, направляет заявление о таком намерении в арбитражный суд, рассматривающий дело о банкротстве, а также должнику, временному управляющему и в уполномоченные органы. Требования к такому заявлению установлены в ч.3 ст.71 Закона о банкротства. По результатам рассмотрения заявления о намерении арбитражный суд выносит определение об удовлетворении заявления о намерении или определение об отказе в удовлетворении заявления о намерении в случае, если в реестре требований кредиторов отсутствуют требования к должнику об уплате обязательных платежей или заявитель отказался от намерения погасить требования к должнику об уплате обязательных платежей до рассмотрения такого заявления (ч.5 ст. 71 Закона о банкротстве). Процедура погашения задолженности в случае удовлетворения арбитражным судом заявления о намерении проводится по правилам, установленным ч.8 – ч.14 ст.71 Закона о банкротстве. Таким образом, на период процедуры наблюдения собственник имущества унитарного предприятия сохраняет контроль над предприятием, а также имеет возможность погасить требования об уплате обязательных платежей, что является методом защиты интересов публично-правового образования при банкротстве унитарного предприятия.

Рассмотрим, какие еще методы предоставляет закон публично-правовому образованию - собственнику для защиты его интересов при банкротстве унитарного предприятия. Как верно отмечает Е.А.Кравченко: «на современном этапе в результате эволюции института несостоятельности

важнейшей целью процедур банкротства, помимо справедливого удовлетворения требований кредиторов, является восстановление платежеспособности должника, в связи с чем перед современными законодательствами о банкротстве встает задача максимальной защиты интересов должника в ходе процедур несостоятельности»[50]. Способами такой защиты выступают в том числе методы, предоставленные представителю собственника имущества должника – унитарного предприятия в рамках реабилитационной процедуры - финансового оздоровления. Так, в ходе наблюдения должник на основании решения своих учредителей (участников), органа, уполномоченного собственником имущества должника - унитарного предприятия, учредители (участники) должника, орган, уполномоченный собственником имущества должника - унитарного предприятия, третье лицо или третьи лица в установленном Законом о банкротстве порядке вправе обратиться к первому собранию кредиторов, а в случаях, установленных Законом о банкротстве, - к арбитражному суду с ходатайством о введении финансового оздоровления (ч.1 ст.76 Закона о банкротстве). Как следует из ч.7 ст.77 Закона о банкротстве решение об обращении к первому собранию кредиторов с таким ходатайством принимается уполномоченным собственником имущества должника - унитарного предприятия единолично. Процедура финансового оздоровления и ее практический смысл заключаются в том, что в течение этой процедуры (в срок не

[50] Кравченко Е.А. Проблемы защиты и реабилитации должника при несостоятельности (банкротстве) в Великобритании, Германии, США, Франции, России: сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 12

более чем два года) должник производит расчеты со всеми кредиторами в соответствии с графиком погашения задолженности.

Согласно ч.5 ст. 76 Закона о банкротстве, к решению об обращении к первому собранию кредиторов с ходатайством о введении финансового оздоровления прилагаются: план финансового оздоровления; график погашения задолженности; протокол общего собрания учредителей (участников) должника или решение органа, уполномоченного собственником имущества должника - унитарного предприятия; перечень учредителей (участников) должника, голосовавших за обращение к собранию кредиторов с ходатайством о введении финансового оздоровления; сведения о предлагаемом учредителями (участниками) должника, собственником имущества должника - унитарного предприятия обеспечении исполнения должником обязательств в соответствии с графиком погашения задолженности (при наличии такого обеспечения) и иные документы, предусмотренные Законом о банкротстве. Важно подчеркнуть, что, по смыслу положений главы V Закона о банкротстве по решению собрания кредиторов финансовое оздоровление может быть введено арбитражным судом и без предоставления обеспечения по ходатайству учредителей (участников) должника или собственника имущества должника - унитарного предприятия (п.33 постановления Пленума ВАС РФ от 15 декабря 2004 года № 29)[51]. В случае, если собственник имущества

[51] Постановления Пленума ВАС РФ от 15.12.2004 № 29 (в ред. Постановления Пленума ВАС РФ от 21.12.2017 № 53) «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»// Хозяйство и право. 2005. № 3; Российская газета, 2017, № 297

должника-унитарного предприятия всё же заявляет об обеспечении по ходатайству, то в качестве таковых, исходя из ч.1 ст.79 Закона о банкротстве, могут выступать такие способы обеспечения исполнения обязательств, как залог (ипотека), независимая гарантия, государственная или муниципальная гарантия, поручительство, а также иные способы, не противоречащие Закону о банкротстве.

Правом на обращение с ходатайством о введении процедуры финансового оздоровления, по согласованию с должником, может быть подано также третьим лицом или третьими лицами (ч.1 ст.78 Закона о банкротстве). В этой связи, в целях защиты интересов собственника имущества должника-унитарного предприятия от злоупотреблений со стороны таких лиц следует учитывать разъяснения п.1 ст.78 Закона о банкротстве, приведенные в п.35 Постановления Пленума ВАС РФ от 15 декабря 2004 года № 29, где указано, что арбитражным судам при рассмотрении соответствующих споров следует учитывать, что если иное не установлено законом, иными правовыми актами и учредительными документами, то согласование третьим лицом с должником подачи ходатайства о введении финансового оздоровления (п.1 ст.78 Закона) осуществляется с руководителем организации должника[52]. Таким образом, процедура финансового оздоровления, несмотря на ряд присущих ей сложностей, предоставляет собственнику имущества должника – унитарного предприятия эффективные методы

[52] Постановления Пленума ВАС РФ от 15.12.2004 № 29 (в ред. Постановления Пленума ВАС РФ от 21.12.2017 № 53) «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»// Хозяйство и право. 2005. № 3; Российская газета, 2017, № 297

защиты его интересов, позволяющие сохранить действующие предприятие.

В качестве других методов защиты интересов собственника при банкротстве унитарного предприятия можно привести способы, предоставляемые в рамках процедуры внешнего управления. Как следует из ст.2 Закона о банкротстве внешнее управление представляет собой процедуру, применяемую к должнику в целях восстановления его платежеспособности. В соответствии с абзацем четвертым п.1 ст.94 Закона о банкротстве с даты введения внешнего управления прекращаются полномочия органов управления должника и собственника имущества должника - унитарного предприятия, полномочия руководителя должника и иных органов управления должника переходят к внешнему управляющему, за исключением полномочий органов управления должника, определенных п.2 ст.94 Закона о банкротстве. Как верно отмечает А.В.Ефимов, переход полномочий прежних органов юридического лица к арбитражному управляющему свидетельствует о включенности последнего в процесс управления юридическим лицом[53]. Несмотря на эти ограничения, в ходе процедуры внешнего управления собственнику имущества должника – унитарного предприятия предоставляется достаточное количество методов для защиты интересов публично-правового образования. Так, органы государственной власти или органы местного самоуправления, представляющие интересы собственника

[53] Ефимов А.В. Влияние аффилированности на компетенцию органов юридических лиц: проблемы квалификации принятия решения о совершении сделки зависимым юридическим лицом // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 10. С. 85

имущества должника – унитарного предприятия, в рамках их компетенции имеют право в соответствии с п.2 ст.94 Закона о банкротстве принимать в период внешнего управления следующие решения: о внесении изменений и дополнений в устав должника - унитарного предприятия в части увеличения уставного фонда; об обращении с ходатайством к собранию кредиторов о продаже предприятия должника - унитарного предприятия; о замещении активов должника - унитарного предприятия; о заключении соглашения между третьим лицом или третьими лицами и органами управления должника, уполномоченными в соответствии с учредительными документами принимать решение о заключении крупных сделок; об условиях предоставления денежных средств для исполнения обязательств должника.

В случае исчерпания возможных способов защиты, у собственника имущества предприятия всегда остается возможность в любое время до окончания внешнего управления, конкурсного производства удовлетворить все требования кредиторов, включенных в реестр требований кредиторов, или предоставить должнику денежные средства, достаточные для удовлетворения всех требований кредиторов в соответствии с реестром требований кредиторов. (ст.ст.113, 124 Закона о банкротстве). При этом, установленный судом факт восстановления платежеспособности должника в ходе финансового оздоровления или внешнего управления, либо удовлетворение всех требований кредиторов, включенных в реестр требований кредиторов, в ходе любой процедуры, применяемой в деле о банкротстве, исходя из п.1 ст.57 Закона о банкротстве, служит основанием для прекращения производства по делу о банкротстве. Так, определением

Арбитражного суда города Москвы от 1 октября 2014 года по делу А40-102223/11, оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 5 декабря 2014 года, постановлением Арбитражного суда Московского округа от 25 марта 2015 года, производство по делу о несостоятельности (банкротстве) ГУП ДХиБ «Пресненское» прекращено на основании п.1 ст.57 Закона о банкротстве, производство по заявлению конкурсного управляющего о продлении процедуры конкурсного производства в отношении ГУП ДХиБ «Пресненское» прекращено в связи с отказом конкурсного управляющего от заявленного ходатайства и его принятия судом. Удовлетворяя ходатайство собственника имущества унитарного предприятия – должника и прекращая производство по делу о несостоятельности (банкротстве) ГУП ДХиБ «Пресненское», суды исходили из конкретных фактических обстоятельств и факта удовлетворения требований всех кредиторов, включенных в реестр требований кредиторов должника[54]. Более подробно вопросы оказания собственником финансовой помощи должнику – унитарному предприятию будут рассмотрены в разделе 2.1 и 2.2 настоящего исследования.

Независимо от существующих методов защиты интересов публично – правового образования – собственника при банкротстве унитарного предприятия, предоставленных Законом о банкротстве, важнейшей гарантией слаженной и эффективной работы уполномоченных органов выступают принятые на ведомственном уровне правовые акты,

[54] Определение ВС РФ от 8 июля 2015 г. № 305-ЭС15-7306 // Электронное правосудие 2019. – Электронный ресурс: URL: https://kad.arbitr.ru

регламентирующие вопросы сопровождения органами государственной власти (органами местного самоуправления) процедур банкротства. Так, например, в целях усиления координации работы структурных подразделений и территориальных органов Росимущества по функциональным направлениям, связанным с предупреждением банкротства федеральных государственных унитарных предприятий, а также акционерных обществ, полномочия акционера - Российской Федерации - которых осуществляет Росимущество, и повышения эффективности работы по сопровождению процедур несостоятельности (банкротства) указанных организаций, Министерством экономического развития РФ утверждено положение об организации работы по предупреждению и сопровождению процедур несостоятельности (банкротства) федеральных государственных унитарных предприятий и акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, в Росимуществе и его территориальных органах[55]. В частности, в п.2 указанного документа (сопровождение процедур банкротства) подробно регламентированы мероприятия, применяемые представителем собственника федерального унитарного предприятия в рамках той или иной процедуры банкротства. Отдельно указанным документом урегулированы вопросы информационного сопровождения процедур

[55] Приказ Росимущества от 16.11.2011 № 364 «Об организации работы структурных подразделений Федерального агентства по управлению государственным имуществом и его территориальных органов по осуществлению полномочий собственника имущества должника федеральных государственных унитарных предприятий и представителя учредителей (участников) акционерных обществ при проведении процедур банкротства, а также мероприятий по предупреждению их несостоятельности» // Официальный портал Федерального агентства по управлению государственным имуществом. 2019. – Электронный ресурс: URL: https://www.rosim.ru/

несостоятельности (банкротства) акционерных обществ с долей государственного участия (далее – АО) и федеральных государственных унитарных предприятий (далее -ФГУП) (пункт 3); вопросы принятия мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) АО и ФГУП.

В качестве примера выработанного указанным положением метода защиты интересов собственника имущества должника – унитарного предприятия можно привести мероприятия, указанные в пункте 2.1.5 документа, а именно: в случае выявления фактов нарушения прав и законных интересов собственника имущества должника - ФГУП или учредителя должника - АО, нарушения требований Закона о банкротстве и иных нормативных правовых актов, наличия в действиях (бездействиях) арбитражного управляющего и иных лиц, в том числе руководителя организации, признаков составов административных правонарушений или уголовных преступлений, в том числе предусмотренных статьей 195 (неправомерные действия при банкротстве), статьей 196 (преднамеренное банкротство), статьей 197 (фиктивное банкротство) Уголовного кодекса Российской Федерации[56], надлежит принимать в рамках установленной компетенции меры по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации и привлечению виновных лиц к ответственности. Указанные меры предпринимаются, в том числе, путем подачи в арбитражный суд, рассматривавший дело о банкротстве жалобы на действия (бездействие) арбитражного управляющего, решения собрания кредиторов и комитета

[56] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 29.05.2019 № 112-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2954; СЗ РФ. 2019, № 22, ст. 2668

кредиторов; - ходатайства о назначении экспертизы в целях выявления признаков преднамеренного или фиктивного банкротства (ч.2 ст.34 Закона о банкротстве); - ходатайства об освобождении или отстранении арбитражного управляющего; либо путем подготовки и направления в Росимущество проекта жалоб в орган по контролю (надзору) о проведении проверки деятельности арбитражного управляющего или саморегулируемой организации арбитражных управляющих, привлечению их к ответственности. Так, в 2014 году, как свидетельствует заместитель председателя комитета экспертно-консультационного совета Федерального агентства по управлению государственным имуществом по направлению «Банкротство и предупреждение несостоятельности организаций государственного сектора», Р.С.Ибрагимов, Росимуществом совместно со своими территориальными органами был проведен комплекс мероприятий по проверке заключений арбитражных управляющих о наличии признаков преднамеренного или фиктивного банкротства на предмет их соответствия требованиям действующего законодательства. Результаты проверки показали, что из 150 организаций государственного сектора, в отношении которых было возбуждено производство по делу о банкротстве, только в 63 процентах случаев арбитражными управляющими надлежащим образом были подготовлены заключения о наличии признаков преднамеренного или фиктивного банкротства, в 23 процентах случаев были выявлены нарушения требований Временных правил. Причем надо отметить, что во всех случаях арбитражными управляющими были сделаны выводы об отсутствии признаков

преднамеренного или фиктивного банкротства[57]. Данные обстоятельства свидетельствуют о необходимости усилении со стороны органов власти мер по контролю за деятельностью арбитражных управляющих в рамках процесса и процедур банкротства унитарного предприятия.

Таким образом, для достаточной и эффективной защиты интересов публично-правого образования - собственника имущества должника – унитарного предприятия уполномоченные на представление его интересов органы государственной власти или органы местного самоуправления должны проявлять активность на всех стадиях арбитражного процесса по делу о банкротстве. Особую важность также приобретает повседневная профилактическая работа органов власти, уполномоченных на управление государственным или муниципальным имуществом. Одновременно с этим, несмотря на достаточное количество возможных методов защиты интересов публично-правового образования – собственника, обсуждая достоинства и недостатки Закона о банкротстве, нельзя упускать вопрос о роли отраслевого управления. Должный порядок отчетности унитарных предприятий и меры, направленные на усиление контроля за их деятельностью, принятые уполномоченным по управлению имуществом органом власти, должны привести к исключению случаев банкротства унитарных предприятий либо, по крайней мере, сделать их единичными.

[57] Ибрагимов Р.С. О предупреждении несостоятельности (банкротства) организаций государственного сектора // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 8. С. 76

Глава 2 Основные проблемы осуществления защиты интересов публично-правовых образований при банкротстве унитарных предприятий

2.1 Досудебное предупреждение несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия

Меры по предупреждению банкротства унитарных предприятий, можно разделить на две группы: досудебное предупреждение несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия (меры, применяемые до принятия заявления в арбитражный суд о признании унитарного предприятия - должника несостоятельным и открытии в отношении его соответствующей процедуры банкротства) и судебное предупреждение (меры, применяемые в рамках процедур, предусмотренных Законом о банкротстве - финансового оздоровления, внешнего управления, заключение мирового соглашения). К предупредительным мерам, в частности, относятся: диагностика несостоятельности; меры по предупреждению банкротства, предусмотренные II главой Закона о банкротстве 2002 года; процедура финансового оздоровления (глава V Закона о банкротстве), процедура внешнего управления (глава VI Закона о банкротстве), процедура мирового соглашения (глава VIII Закона о банкротстве); статьи 9, 75, 125, 146 Закона о банкротстве. Полагаем, что, независимо от применения конкретных мер предупреждения несостоятельности (банкротства) к унитарному предприятию в досудебном порядке, либо в рамках конкретных процедур банкротства, следует согласится с коллективом авторов о целесообразности рассматривать предупреждение

несостоятельности (банкротства) не как элемента процедуры ликвидации юридического лица в силу его банкротства, а в качестве системы осуществляемых при государственной поддержке восстановительных мероприятий, проводимых вплоть до признания должника в качестве банкрота арбитражным судом, направленных на предотвращение несостоятельности (банкротства) и восстановление (обеспечение) финансовой устойчивости юридического лица[58]. Подобный подход главенствовал среди учёных-юристов и до революции 1917 года. Так, профессор Г.Ф.Шершеневич отмечал, что введение администрации в отношении должника «вызывается не снисходительностью к их несчастному положению, а соображениями финансовой политики, стремлением поддержать отечественную торговлю»[59].

В соответствии с п.1.ст.30 в случае возникновения признаков банкротства, установленных п.2 ст.3 Закона о банкротстве, или обстоятельств, предусмотренных ст.8 или 9 закона, руководитель должника обязан включить сведения о наличии таких обстоятельств в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц в течение десяти рабочих дней с даты, когда руководителю стало или должно было стать известно об их возникновении, а также в разумный срок предпринять все зависящие от него разумные необходимые меры, направленные на предупреждение банкротства должника. Руководитель должника и иные его

---

[58] Голубцов В.Г., Кондратьева К.С., Сыропятова Н.В. Обеспечение баланса частноправового и публично-правового регулирования в процессе предупреждения банкротства с использованием мер, направленных на стимулирование должника к надлежащему исполнению обязательств // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2. С. 63.

[59] Шершеневич Г. Ф. Конкурсный процесс. – 2-е изд. – М.: «Статут», 2013. – С. 127.

органы, а также учредители (участники) должника, собственник имущества должника - унитарного предприятия и иные контролирующие должника лица со дня, когда они узнали или должны были узнать о наличии указанных обстоятельств, обязаны действовать с учетом интересов кредиторов, в частности не допускать действия (бездействие), которые могут заведомо ухудшить финансовое положение должника (абзац второй п.1 ст.30). Таким образом, Закон о банкротстве переносит обязанность по информированию собственника имущества унитарного предприятия о наличии признаков несостоятельности на руководителя организации - должника, тем самым ограничив круг обязанных лиц. Вместе с тем, с момента, когда представителю собственника имущества должника – унитарного предприятия, станет известно о внесении в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельность юридических лиц указанных сведений, на собственника ложится обязанность не совершать действий, которые могут привести к ухудшению финансового положения должника. Как правило, в качестве таких действий судом квалифицируется например изъятие из хозяйственного ведения предприятия государственного или муниципального имущества без его согласия в казну публично-правового образования; погашение задолженности унитарного предприятия перед бюджетом публично-правового образования путем передачи в качестве отступного имущества, находящегося у должника на праве хозяйственного ведения и др. Указанные действия могут повлечь признание соответствующей сделки недействительной с применением последствий недействительности.

Так, отменяя решение суда первой инстанции и удовлетворяя требования конкурсного управляющего о признании сделки по изъятию из хозяйственного ведения муниципального унитарного предприятия имущества, применении последствий недействительности сделки, арбитражный апелляционный суд отметил, что, поскольку спорные сделки по изъятию имущества должника были совершены после принятия заявления о признании должника банкротом учредителем должника, то есть заинтересованным лицом и совершены безвозмездно, в наличии имеются одновременно два условия, при которых указанные сделки следует считать сделками совершенными с целью причинить вред кредиторам должника (постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 11 июля 2018 г. № 20АП-7616/2017 по делу № А62-476/2016, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 26 декабря 2018 г. № А62-476/2016 по делу № А62-476/2016). В другом деле, арбитражный суд установил, что изъятие спорного имущества произошло в условиях, когда в отношении должника уже было возбуждено дело о банкротстве, т.е. оспариваемой конкурсным управляющим сделкой фактически был осуществлен вывод активов предприятия с целью избежать обращения взыскания на указанное имущество по долгам кредиторов должника. В указанной связи, отметив, что в результате указанной сделки произошло уменьшение активов предприятия, что привело к невозможности включения данного имущества в конкурсную массу должника, и дальнейшего использования его в целях погашения требований кредиторов, суд признал сделку об изъятии из хозяйственного ведения предприятия имущества

ничтожной (постановление Арбитражного суда Московского округа от 7 августа 2017 г. № Ф05-18476/2016 по делу № А40-45790/2012).

Согласно п.2 ст.30 Закона о банкротстве собственник имущества должника - унитарного предприятия, наравне с учредителями (участниками) должника, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в случаях, предусмотренных федеральным законом, обязан принимать своевременные меры по предупреждению банкротства организаций. В целях предупреждения банкротства юридических лиц, согласно п.3 ст.30 Закона о банкротстве, собственник имущества должника - унитарного предприятия до момента подачи в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом принимает меры, направленные на восстановление платежеспособности должника. Так, например, действуя в пределах своей компетенции, собственник имущества должника - унитарного предприятия может принять ряд решений, в числе которых: реорганизация должника; смена его руководителя (руководства); изменение системы управления; перепрофилирование и закрытие убыточных производств; продажа части имущества, относящегося к производствам, не приносящим прибыли; отказ от заключения определенных договоров[60].

Для предупреждения банкротства унитарного предприятия в целях восстановления платежеспособности

[60] Голубцов В.Г., Кондратьева К.С., Сыропятова Н.В. Обеспечение баланса частноправового и публично-правового регулирования в процессе предупреждения банкротства с использованием мер, направленных на стимулирование должника к надлежащему исполнению обязательств // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2. С. 65

должника собственником имущества может быть оказана также финансовая помощь (санация). Так, в соответствии с п.1 ст.31 Закона о банкротстве собственником имущества должника - унитарного предприятия в рамках мер по предупреждению банкротства должнику может быть предоставлена финансовая помощь в размере, достаточном для погашения денежных обязательств, требований о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и обязательных платежей и восстановления платежеспособности должника (санация). Предоставление финансовой помощи может сопровождаться принятием на себя должником или иными лицами обязательств в пользу лиц, предоставивших финансовую помощь (п.2 ст.31 Закона о банкротстве). Необходимо отметить, что каких-либо специальных правил о порядке погашения требований лиц, принимавших участие в санации, Закон о банкротстве не предусматривает. Напротив, положениями ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (далее – БК РФ)[61] предусмотрена возможность предоставления из бюджетов бюджетной системы РФ субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных

[61] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 06.06.2019 № 133-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; Российская газета. 2019. № 124

товаров, кроме автомобилей легковых и мотоциклов), выполнением работ, оказанием услуг. Следовательно, если денежные обязательства и обязательные платежи унитарного предприятия - должника возникли по причине недополученных доходов либо в связи с расходами, понесенными при производстве товаров, выполнении работ, оказании услуг, органом государственной власти (органом местного самоуправления), осуществляющим полномочия собственника имущества унитарного предприятия – должника, может быть предоставлена субсидия в соответствии со ст.78 БК РФ. Следует иметь ввиду, что предоставление указанной субсидии из бюджета публично-правового образования осуществляется в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа публично-правового образования о бюджете и принимаемыми в соответствии с ним правовыми актами уполномоченных органов. На сегодняшний день приведенный нами подход получил своё официальное закрепление в письме Министерства финансов РФ от 15 октября 2015 года № 02-03-10/59123 в отношении предоставления субсидии должнику – муниципальному унитарному предприятию органом местного самоуправления[62]. В силу универсальности ст.78 БК РФ, указанные разъяснения применимы и в отношении предоставления субсидий государственным унитарным предприятиям из бюджетов Российской Федерации и субъектов РФ, что прямо следует из п.п.1), 2) ч.2 ст.78 БК РФ.

Рассматривая способы досудебного предупреждения банкротства унитарных предприятий нельзя не уделить

[62] Письмо Минфина России от 15.10.2015 № 02-03-10/5912 «О предоставлении органом местного самоуправления - собственником имущества МУП финансовой помощи МУП-должнику» // СПС Консультант плюс

внимание вопросам диагностики банкротства и роли отраслевого управления. Полагаем, что должный порядок отчетности унитарных предприятий и меры, направленные на усиление контроля за их деятельностью, принятые уполномоченным по управлению имуществом органом власти, должны привести к исключению случаев банкротства унитарных предприятий либо, по крайней мере, сделать их единичными. Под диагностикой банкротства следует понимать комплекс следующих мероприятий: фундаментальный анализ финансового состояния предприятия, рыночной ситуации; обнаружение причин и основных факторов, способствующих развитию кризисной ситуации; прогнозирование масштабов кризиса; разработка мер по антикризисному управлению[63]. Поэтому, в целях организации контроля за деятельностью унитарных предприятий отраслевым органом должны утверждаться показатели экономической эффективности их деятельности и порядок отчетности. Так, например, в целях повышения эффективности управления государственным имуществом и усиления ответственности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, за результаты финансово-хозяйственной деятельности этих предприятий и акционерных обществ Правительством РФ принято постановление от 4 октября 1999 года № 1116 «Об

[63] Голубцов В.Г., Кондратьева К.С., Сыропятова Н.В. Обеспечение баланса частноправового и публично-правового регулирования в процессе предупреждения банкротства с использованием мер, направленных на стимулирование должника к надлежащему исполнению обязательств // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2. С. 72

утверждении порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ». В частности, из представленного руководителем унитарного предприятия отчета можно узнать о прибылях и убытках, кредиторской и дебиторской задолженности показателях рентабельности, ликвидности, финансовой устойчивости, основных средствах и стоимости чистых активов предприятия. Помимо этого, отчет должен содержать информацию о проданном в течение отчетного периода и неиспользуемом недвижимом имуществе, а в случае наличия признаков банкротства руководитель предприятия обязан также сообщить важную для собственника имущества информацию о характере этих признаков и мерах, принятых руководителем в целях финансового оздоровления предприятия.

На сегодняшний день современным инструментом для решения вопросов, связанных с финансовым оздоровлением неплатежеспособных организаций, принятием управленческих решений в отношении унитарных предприятий и организаций с долей государственного участия, находящихся в предбанкротном состоянии, являются также системы информационно-аналитического анализа и мониторинга финансово-экономического состояния предприятий. Так, например, в республике Татарстан создана «Государственная информационной система анализа и прогнозирования состояния организаций в Республике Татарстан» (далее – ГИСАП) (см. http://gisap.tatar.ru). В частности, данная система позволяет увидеть подчиненность ведомству, организационно-правовую форму, название и

данные об основных финансовых показателях предприятия и не только, при помощи данной системы проводится анализ финансово-хозяйственной деятельности таких организаций. Так, как свидетельствует заместитель председателя комитета экспертно-консультационного совета Федерального агентства по управлению государственным имуществом по направлению «Банкротство и предупреждение несостоятельности организаций государственного сектора» Р.С.Ибрагимов с использованием ГИСАП в интерактивном режиме регулярно созывались балансовые комиссии, на которые приглашались все руководители предприятий и на которых решались такие насущные вопросы, как, например: почему выросла себестоимость продукции[64]. Кроме того, за время активной эксплуатации системы были выявлены факты о необоснованно высоком уровне заработной платы руководителей предприятий; низком профессиональный уровне менеджмента высшего звена; выводе активов под видом оптимизации расходов[65]. Представляется, что внедрение системы электронного анализа на федеральном уровне и в субъектах РФ позволила бы более эффективно проводить государственную политику по предотвращению и проведению процедур несостоятельности (банкротства) унитарных предприятий в интересах публично-правового образования - собственника, создать благоприятные условия для принятия управленческих решений в отношении указанных субъектов экономической деятельности. В этих целях полагаем необходимым и разработку единой системы

[64] Ибрагимов Р.С. О предупреждении несостоятельности (банкротства) организаций государственного сектора // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 8. С. 85

[65] Там же, стр. 85

(методики) диагностики банкротства унитарного предприятия.

В качестве специфического метода досудебного предупреждения несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия можно назвать мероприятия, связанные с включением конкретного унитарного предприятия в перечень стратегических и градообразующих предприятий. Так, указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 года № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ»)[66] утвержден перечень федеральных государственных унитарных предприятий, осуществляющих производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации. Исходя из пп.а) п. указа Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 года № 1009 находящиеся в указанном перечне предприятия подлежат включению в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества только после принятия Президентом Российской Федерации решений об исключении предприятий из числа стратегических. Кроме того, нахождение федерального унитарного предприятия в указанном перечне означает распространение на процедуру банкротства такого юридического лица положений главы IX § 5 Закона о

[66] Указ Президента РФ от 04.08.2004 № 1009 (в ред. Указа Президента РФ от 30.05.2019 № 243) «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» // СЗ РФ. 2004. № 32, ст. 3313; СЗ РФ. 2019. № 22, ст. 2794

банкротстве «Банкротство стратегических предприятий и организаций», а также целого ряда подзаконных нормативных актов, предусматривающих эффективный механизм применения реорганизационных и восстановительных процедур банкротства в отношении таких экономических субъектов. В указанной связи, полагаем целесообразным дальнейший учет федеральных государственных унитарных предприятий, осуществляющих производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ в указе Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 года № 1009.

В то же время и процедура банкротства градообразующих организаций, предусмотренная в главе IX § 2 Закона о банкротстве «Банкротство градообразующих организаций» так же предоставляют публично-правовому образованию – собственнику более эффективные и разнообразные методы защиты как частно-правовых, так и публичных интересов. Так, согласно ч.1 ст. 169 Закона о банкротстве градообразующими организациями признаются юридические лица, численность работников которых составляет не менее двадцати пяти процентов численности работающего населения соответствующего населенного пункта. Закон предусматривает расширенный состав лиц, участвующих в деле о банкротстве градообразующей организации. Учитывая значение таких предприятий для отдельного взятого населенного пункта, и, прежде всего, как предприятия с большим количеством рабочих мест,

законодатель в ч.1 ст.170 устанавливает, что при рассмотрении дела о банкротстве градообразующей организации лицом, участвующим в деле признается соответствующий орган местного самоуправления. Также к рассмотрению дела с участием градообразующей организации могут быть привлечены федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти соответствующего субъекта РФ (ч.2 ст.170 Закона о банкротстве). Одновременно с этим, особенность для градообразующих должников состоит в возможности введения внешнего управления под поручительство. Согласно ч.1 ст.173 Закона о банкротстве под поручительством понимается односторонняя обязанность лица, давшего поручительство за должника, отвечать за исполнение последним всех его денежных обязательств перед конкурсными кредиторами, обязательств о выплате выходных пособий, об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, а также обязанности по уплате обязательных платежей в бюджеты и внебюджетные фонды. Поручительство по обязательствам должника может быть дано Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием в лице их уполномоченных органов в порядке и на условиях, которые предусмотрены федеральным законом. Кроме того, в случае продажи предприятия градообразующей организации существенным условием договора купли-продажи может являться сохранение рабочих мест не менее чем для пятидесяти процентов работников такого предприятия (ч.2 ст.175 Закона о банкротстве). Для применения арбитражным судом к должнику – унитарному предприятию норм главы IX § 2

Закона о банкротстве «Банкротство градообразующих организаций» в процессе производства по делу о несостоятельности должника в арбитражный суд должны быть представлены доказательства, подтверждающие его статус градообразующей организации или наличие у юридического лица не менее пяти тысяч работников. Такими доказательствами могут являться, например, статистические данные, данные администрации, внутренние документы должника – унитарного предприятия. Для целей подтверждения указанных обстоятельств полагаем целесообразным субъектам РФ, муниципальным образованиям в рамках своих контрольных полномочий проводить мероприятия по оценке соответствия региональных или муниципальных унитарных предприятий критериям градообразующих, с последующим включением таких предприятий в соответствующий перечень, утверждаемый нормативным правовым актом соответствующего публично-правового образования. Полагаем, что собирание статистических данных, в том числе о численности работников таких предприятий, в случае признания арбитражным судом унитарного предприятия - должника несостоятельным (банкротом) позволит представителям собственника на ранних стадиях производства по делу значительно упростить процесс доказывания соответствия конкретного унитарного предприятия признакам градообразующего.

2.2 Меры судебного предупреждения несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия

К мерам судебного предупреждения несостоятельности (банкротства) унитарных предприятий относятся меры, применяемые в ходе процедур, предусмотренных Законом о банкротстве. Так, Закон о банкротстве предоставляет собственнику должника – унитарного предприятия следующие возможности по оказанию финансовой помощи должнику в ходе процедур банкротства:

1) погашение требований к должнику об уплате обязательных платежей в полном объеме в ходе процедур наблюдения, финансового оздоровления, внешнего управления, конкурсного производства (ст.ст.ст.ст.71.1.,85.1, 112.1, 129.1. Закона о банкротстве);

2) обеспечение исполнения обязательств собственником имущества должника – унитарного предприятия, предоставившего обеспечение исполнения должником обязательств в соответствии с графиком погашения задолженности в ходе процедуры финансового оздоровления (ст. 89 Закона о банкротстве);

3) исполнение обязательств должника собственником имущества должника - унитарного предприятия в ходе процедуры внешнего управления, конкурсного производства (ст.ст. 113, 125 Закона о банкротстве);

4) погашение требований кредиторов путем предоставления отступного (ст. 142.1 Закон о банкротстве);

5) заключение мирового соглашения (глава VIII Закона о банкротстве).

Кроме приведенных выше мер судебного предупреждения несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия существенное значение для разрешения дела о банкротства имеет также установление арбитражным управляющим признаков фиктивного и преднамеренного банкротства унитарного предприятия. Так, п.2 ст.20.3 Закона о банкротстве предусмотрена обязанность арбитражного управляющего выявлять признаки преднамеренного и фиктивного банкротства в порядке, установленном федеральными стандартами, и сообщать о них лицам, участвующим в деле о банкротстве, в саморегулируемую организацию, членом которой является арбитражный управляющий, собранию кредиторов и в органы, к компетенции которых относятся возбуждение дел об административных правонарушениях и рассмотрение сообщений о преступления. Вместе с тем, до настоящего времени указанные федеральные стандарты, в соответствии с которыми арбитражный управляющий обязан проводить мероприятия по выявлению признаков преднамеренного и фиктивного банкротства, не разработаны. В настоящее время необходимо руководствоваться постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2004 года № 855 «Об утверждении Временных правил проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства»[67]. В соответствии с пунктом 15 Временных правил проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства, заключение о наличии (отсутствии) признаков

[67] Постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 855 «Об утверждении Временных правил проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства» // СЗ РФ, 2004, № 52 (часть 2), ст. 5519

фиктивного или преднамеренного банкротства представляется арбитражным управляющим собранию кредиторов, арбитражному суду, а также не позднее 10 рабочих дней после подписания - в органы, должностные лица которых уполномочены в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.12 Кодекса, для принятия решения о возбуждении производства по делу об административном правонарушении.

Как свидетельствует заместитель председателя комитета экспертно-консультационного совета Федерального агентства по управлению государственным имуществом по направлению «Банкротство и предупреждение несостоятельности организаций государственного сектора» Р.С.Ибрагимов, часто арбитражные управляющие вовсе не проводят мероприятия по выявлению признаков преднамеренного и фиктивного банкротства, мотивируя это непредоставлением (отсутствием) необходимых документов по финансово-хозяйственной деятельности (договорным отношениям) организации-должника[68]. В то же время, как отмечает автор, содержательная проверка обоснованности таких доводов представляется достаточно затруднительным мероприятием[69]. В указанной связи представляется целесообразным лицам, участвующим в деле о банкротстве (уполномоченным органам; федеральным органам исполнительной власти, а также органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по

[68] Ибрагимов Р.С. О предупреждении несостоятельности (банкротства) организаций государственного сектора // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 8. С. 78

[69] Там же, стр. 79

месту нахождения должника в случаях, предусмотренных Законом о банкротстве) в порядке п.2 ст.34 Закона о банкротстве инициировать проведение судебной экспертизы путем обращения в арбитражный суд с ходатайством о назначении экспертизы в целях выявления признаков преднамеренного или фиктивного банкротства. Отметим, что такой метод защиты интересов публично-правового образования – собственника имущества унитарного предприятия закреплен например в п.2.1.5 приказа Росимущества от 16 ноября 2011 года № 364 «Об организации работы структурных подразделений Федерального агентства по управлению государственным имуществом и его территориальных органов по осуществлению полномочий собственника имущества должника федеральных государственных унитарных предприятий и представителя учредителей (участников) акционерных обществ при проведении процедур банкротства, а также мероприятий по предупреждению их несостоятельности» предписывает, в случае выявления фактов нарушения прав и законных интересов собственника имущества должника - ФГУП или учредителя должника - АО, нарушения требований Закона о банкротстве и иных нормативных правовых актов, наличия в действиях (бездействиях) арбитражного управляющего и иных лиц, в том числе руководителя организации, признаков составов административных правонарушений или уголовных преступлений, в том числе предусмотренных статьей 195 (неправомерные действия при банкротстве), статьей 196 (преднамеренное банкротство), статьей 197 (фиктивное банкротство) Уголовного кодекса РФ, надлежит принимать в рамках установленной компетенции меры по защите

имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации и привлечению виновных лиц к ответственности[70]. Указанные меры предпринимаются, в том числе, путем подачи в арбитражный суд, рассматривавший дело о банкротстве жалобы на действия (бездействие) арбитражного управляющего, решения собрания кредиторов и комитета кредиторов; - ходатайства о назначении экспертизы в целях выявления признаков преднамеренного или фиктивного банкротства (ч.2 ст.34 Закона о банкротстве); - ходатайства об освобождении или отстранении арбитражного управляющего; либо путем подготовки и направления в Росимущество проекта жалоб в орган по контролю (надзору) о проведении проверки деятельности арбитражного управляющего или саморегулируемой организации арбитражных управляющих, привлечению их к ответственности.

В качестве первой меры судебного предупреждения несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия нами выделена возможность собственника имущества должника – унитарного предприятия в ходе любой процедуры банкротства погасить задолженность по обязательным платежам. Так, в ходе процедуры наблюдения в соответствии с ч.2 ст.71 Закона о банкротстве, лицо, имеющее намерение погасить требования к должнику об уплате обязательных платежей в полном объеме, направляет заявление о таком

[70]Приказ Росимущества от 16.11.2011 № 364 «Об организации работы структурных подразделений Федерального агентства по управлению государственным имуществом и его территориальных органов по осуществлению полномочий собственника имущества должника федеральных государственных унитарных предприятий и представителя учредителей (участников) акционерных обществ при проведении процедур банкротства, а также мероприятий по предупреждению их несостоятельности» // Официальный портал Федерального агентства по управлению государственным имуществом. 2019. – Электронный ресурс: URL: https://www.rosim.ru/

намерении в арбитражный суд, рассматривающий дело о банкротстве, а также должнику, временному управляющему и в уполномоченные органы. Требования к такому заявлению установлены в ч.3 ст.71 Закона о банкротства. По результатам рассмотрения заявления о намерении арбитражный суд выносит определение об удовлетворении заявления о намерении или определение об отказе в удовлетворении заявления о намерении в случае, если в реестре требований кредиторов отсутствуют требования к должнику об уплате обязательных платежей или заявитель отказался от намерения погасить требования к должнику об уплате обязательных платежей до рассмотрения такого заявления (ч.5 ст. 71 Закона о банкротстве). Процедура погашения задолженности в случае удовлетворения арбитражным судом заявления о намерении проводится по правилам, установленным ч.8 – ч.14 ст.71 Закона о банкротстве. Порядок погашения задолженности по обязательным платежам предусмотрен также в ходе процедур финансового оздоровления, внешнего управления и конкурсного производства (ст.ст.ст.,85.1, 112.1, 129.1. Закона о банкротстве). В литературе отмечается, что нет никакой принципиальной разницы в положениях указанных статей Закона о банкротстве об исполнении (погашении) обязательств должника иными лицами в зависимости от той или ной процедуры, применяемой в деле о банкротстве[71]. В этой связи представляется целесообразной унификация норм указанных статей и создании на ее основе единой нормы,

[71] Телюкина М. Погашение определенными субъектами требований к должнику по обязательным платежам в конкурсных отношениях // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. Вып.39 / отв.ред. А.Г.Диденко. Алматы, 2012. С. 130

расположенной в главе I Закона о банкротстве – «Общие положения».

Вторая мера судебного предупреждения - обеспечение исполнения обязательств собственником имущества должника – унитарного предприятия, предоставившего обеспечение исполнения должником обязательств в соответствии с графиком погашения задолженности в ходе процедуры финансового оздоровления (ст. 89 Закона о банкротстве). В соответствии со ст.75 Закона о банкротстве размер обеспечения исполнения обязательств должника в соответствии с графиком погашения задолженности, должен превышать размер обязательств должника, включенных в реестр требований кредиторов на дату проведения первого собрания кредиторов, не менее чем на двадцать процентов. При этом график погашения задолженности должен предусматривать начало погашения задолженности не позднее чем через месяц после вынесения арбитражным судом определения о введении финансового оздоровления и погашение требований кредиторов ежемесячно, пропорционально, равными долями в течение года с даты начала удовлетворения требований кредиторов. Согласно п.3 ст. 79 Закона о банкротстве, соглашение об обеспечении обязательств должника в соответствии с графиком погашения задолженности заключается в письменной форме до дня принятия решения о введении финансового оздоровления и подписывается лицом или лицами, предоставившими обеспечение, а также временным управляющим в интересах кредиторов. Соглашение об обеспечении обязательств должника в соответствии с графиком погашения задолженности, а также сделки во

исполнение указанного соглашения, заключенные ранее введения арбитражным судом в отношении должника финансового оздоровления, вступают в силу одновременно с вынесением определения о введении финансового оздоровления. Исходя из п.4 ст. 79 Закон о банкротстве, собственник имущества должника – унитарного предприятия, предоставивший обеспечение исполнения должником обязательств в соответствии с графиком погашения задолженности, несет ответственность за неисполнение должником указанных обязательств в пределах стоимости имущества и имущественных прав, представленных в качестве обеспечения исполнения должником указанных обязательств. При предоставлении обеспечения исполнения обязательств собственником имущества должника – унитарного предприятия следует учитывать разъяснения, приведенные в п.36 постановления Пленума Верховного суда РФ от 15 декабря 2004 года № 29, согласно которым, при рассмотрении арбитражными судами вопроса о введении финансового оздоровления следует учитывать, что предусмотренное Законом о банкротстве обеспечение может быть предоставлено как до введения финансового оздоровления, так и после, в установленный п.3 ст.79 Закона 15-дневный срок. В случаях введения финансового оздоровления в порядке, определенном п.п. 2, 3 ст.75 Закона, предусмотренное данными нормами обеспечение должно быть предоставлено до введения финансового оздоровления[72].

Третья мера заключается в исполнении обязательств

[72] Постановления Пленума ВАС РФ от 15.12.2004 № 29 (в ред. Постановления Пленума ВАС РФ от 21.12.2017 № 53) «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»// Хозяйство и право. 2005. № 3; Российская газета, 2017, № 297

должника собственником имущества должника - унитарного предприятия в ходе процедуры внешнего управления или конкурсного производства (ст.ст. 113, 125 Закона о банкротстве). Так, учредители (участники) должника, собственник имущества должника - унитарного предприятия либо третье лицо или третьи лица в любое время до окончания внешнего управления в целях прекращения производства по делу о банкротстве вправе удовлетворить все требования кредиторов, включенные в реестр требований кредиторов, или предоставить должнику денежные средства, достаточные для удовлетворения всех требований кредиторов в соответствии с реестром требований кредиторов (п.1 ст.113 Закона о банкротстве). В случае удовлетворения учредителями (участниками) должника, собственником имущества должника - унитарного предприятия либо третьим лицом или третьими лицами требований кредиторов подлежат удовлетворению все включенные в реестр требований кредиторов требования, в том числе неустойки (штрафы, пени), проценты и иные санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Лицо, имеющее намерение удовлетворить требования кредиторов к должнику в полном объеме, направляет заявление о таком намерении в арбитражный суд, рассматривающий дело о банкротстве, и внешнему управляющему (п.2 ст.113), после чего такое заявление подлежит рассмотрению арбитражным судом в течение 14 рабочих дней с даты его поступления (п.2 ст.113). В случае, удовлетворения судом заявления о намерении, для удовлетворения требований кредиторов к должнику путем перечисления денежных средств на специальный банковский счет должника внешний управляющий на основании

определения арбитражного суда об удовлетворении заявления о намерении открывает в кредитной организации отдельный счет должника, который предназначен только для удовлетворения требований кредиторов, включенных в реестр требований кредиторов, в соответствии со ст.113 Закона (специальный банковский счет должника) (п.8 ст.113 Закона о банкротстве). Для удовлетворения требований кредиторов путем перечисления денежных средств в депозит нотариуса внешний управляющий представляет в арбитражный суд уведомление, в котором указывается дата уведомления, а также информация о получателях денежных средств, необходимая в соответствии с правилами заполнения платежных документов, подтверждающих перечисление денежных средств, с указанием размера требования в отношении каждого из получателей денежных средств (п.8 ст.113). Исходя из положения п.3 ст.113 Закона о банкротстве срок удовлетворения требований кредиторов не может превышать двадцать дней с даты вынесения арбитражным судом соответствующего определения. В течение срока, установленного определением арбитражного суда об удовлетворении заявления о намерении, заявитель перечисляет на специальный банковский счет должника или в депозит нотариуса денежные средства в размере и в порядке, которые указаны в данном определении (п.9 ст. 113). В течение трех рабочих дней с даты поступления от заявителя на специальный банковский счет должника денежных средств внешний управляющий обязан удовлетворить требования кредиторов в соответствии с определением об удовлетворении заявления о намерении. По истечении установленного арбитражным судом срока

удовлетворения требований кредиторов путем перечисления денежных средств на специальный банковский счет должника или в депозит нотариуса внешний управляющий или заявитель направляет в арбитражный суд заявление о признании требований кредиторов удовлетворенными (п.10 ст.113 Закона о банкротстве). По итогам рассмотрения заявления о признании удовлетворенными требований кредиторов при условии соответствия осуществленного удовлетворения требованиям определения арбитражного суда об удовлетворении заявления о намерении арбитражный суд выносит определение о признании требований кредиторов удовлетворенными (п.11 ст.113). Напротив, в случае, если требования кредиторов были удовлетворены не в полном объеме либо при удовлетворении требований кредиторов путем перечисления денежных средств на специальный банковский счет или в депозит нотариуса денежные средства перечислены в размере меньшем, чем было предусмотрено определением арбитражного суда, или с нарушением установленных им сроков удовлетворения, арбитражный суд выносит определение об отказе в признании требований кредиторов удовлетворенными (п.12 ст.113 Закона о банкротстве). В соответствии с п.15 ст.113 Закона о банкротстве, в случае исполнения обязательств должника учредителями (участниками) должника, собственником имущества должника - унитарного предприятия либо третьим лицом или третьими лицами завершение внешнего управления и прекращение производства по делу о банкротстве осуществляются в соответствии со ст.116 Закона о банкротстве. В таком же порядке в соответствии со ст.125 Закона собственник

имущества должника - унитарного предприятия в любое время до окончания конкурсного производства вправе одновременно удовлетворить все требования кредиторов в соответствии с реестром требований кредиторов или предоставить должнику денежные средства, достаточные для удовлетворения всех требований кредиторов в соответствии с реестром требований кредиторов. Особенности погашения требований кредиторов в ходе финансового оздоровления или внешнего управления в отношении градообразующей организации установлены в ст. 174 Закона о банкротстве.

Рассматривая меры (способы) предоставления собственником имущества должника – унитарного предприятия финансовой помощи должнику, нельзя не обратить внимание на то обстоятельство, что целый ряд положений Закона о банкротстве, регламентирующих указанные вопросы, в качестве субъекта, который вправе выступить перед судом с намерением о погашении требований кредиторов, требований уполномоченного органа по обязательным платежам в ходе процедур банкротства, наравне с учредителем предприятия, собственником имущества должника, указаны также «третье лицо или третьи лица». Очевидно, что, направив необходимую денежную сумму на удовлетворение требований кредиторов должника, третье лицо оказывается в положении его единственного кредитора, а должник попадает в полную зависимость от этого третьего лица, единственной мотивацией действий которого (если только оно не является благотворительной организацией) может служить передел собственности - полный контроль над деятельностью должника. Поэтому, как справедливо отмечает

В.В.Витрянский, названные законоположения представляют собой не что иное, как легальный механизм «захвата» имущества должника («передела собственности»)[73] Напротив, надо допускать, что таким третьим лицом в действительности может выступить и иной орган публично-правового образования, не наделенный полномочиями собственника в отношении унитарного предприятия – должника и не являющийся его учредителем, но так же заинтересованный в сохранении действующего предприятия по иным причинам. Представляется, что таким заинтересованным лицом может выступать, например отраслевой орган публично-правового образования, в сфере деятельности которого функционирует то или иное унитарное предприятие. В любом случае, во избежание противоречий в представляемых суду в возражениях (письменных пояснениях) позиций органа публично – правового образования, участвующего в арбитражном процессе по делу о банкротстве унитарного предприятия в качестве представителя собственника должника, с позицией отраслевого органа власти, желающего выступить с намерением о погашении требований должников, представляется целесообразным привлечение такого органа к производству по делу в качестве лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора. Одновременно с этим, полагаем необходимым отражение указанных вопросов в повестке совещаний с подробным их обсуждением при участии представителей собственника должника – унитарного предприятия с представителями иных

[73] Витрянский В.В. «Научно-практический комментарий (постатейный) к Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве)» // Статут. - 2003. - С.27

органов власти, заинтересованных в сохранении действующего унитарного предприятия.

Еще одной мерой судебного предупреждения несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия является возможность погашения требований кредиторов путем предоставления отступного (ст. 142.1 Закона о банкротстве). Погашение требований кредиторов путем предоставления отступного допускается только в отношении имущества должника - юридического лица, не проданного или не переданного в порядке, установленном Законом о банкротстве, при отсутствии непогашенных требований, относящихся к текущим платежам, требований первой или второй очереди (п.1 ст. 142.1 Закона). При этом, в качестве отступного может быть предоставлено только имущество должника, не обремененное залогом. Погашение требований кредиторов путем предоставления отступного допускается только при условии соблюдения очередности и пропорциональности удовлетворения требований кредиторов с учетом положений пунктов 12 и 13 ст. 142.1 (п.3 ст. 142.1 Закона о банкротстве). Погашение требований кредиторов путем предоставления отступного, в соответствии с п.4 ст. 142.1 Закона о банкротстве, допускается по решению собрания кредиторов или комитета кредиторов. Собрание кредиторов или комитет кредиторов должны утвердить предложение конкурсного управляющего о порядке предоставления отступного, которое должно содержать сведения о составе имущества должника, его стоимости, порядке и сроках направления кредиторами заявлений о согласии на погашение требований путем предоставления отступного, порядке распределения имущества должника

между кредиторами в случае, если на одно имущество должника претендуют несколько кредиторов, порядке заключения соглашения между конкурсным управляющим и кредитором (кредиторами), в соответствии с которым предоставлено отступное. Стоимость имущества должника, предлагаемого для передачи кредиторам в качестве отступного, так же определяется собранием кредиторов или комитетом кредиторов. Вместе с тем, такая стоимость не может составлять менее пятидесяти процентов минимальной цены продажи имущества должника, указанной в сообщении о торгах по продаже имущества должника посредством публичного предложения, на которых имущество должника не было продано (п.5 ст. 142.1 Закон о банкротстве). Предложение о погашении требований кредиторов путем предоставления отступного в виде текста включается конкурсным управляющим в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве в течение пяти рабочий дней со дня утверждения собранием кредиторов или комитетом кредиторов предложения конкурсного управляющего о порядке предоставления кредиторам отступного (п.п. 7,8 ст. 141.2 Закона).

Важнейшей мерой судебного предупреждения несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия является возможность заключения мирового соглашения. Исходя из п.1 ст.150 Закона о банкротстве, мировое соглашение представляет собой процедуру, применяемую на любой стадии производства по делу о банкротстве в целях его прекращения путем достижения соглашения между должником, с одной стороны, и конкурсными кредиторами и уполномоченными органами - с другой, об изменении или

прекращении обязательств. Особенности заключения мирового соглашения в рамках той или иной процедуры банкротства (наблюдения, финансового оздоровления, внешнего управления, конкурсного производства), а также требования к форме и содержанию мирового соглашения, о последствиях его утверждения и иные вопросы регламентируются в главе VIII Закона о банкротстве. Как справедливо отмечают учёные-юристы, экономико-правовая суть мирового соглашения заключается в том, что стороны прекращают дело о банкротстве на основе взаимных уступок[74]. Спор разрешается путем фиксации в мировом соглашении тех договоренностей, которых стороны достигли, а арбитражный суд констатирует достигнутое соглашение, принимая судебный акт, имеющий юридическое значение и общеобязательный для исполнения всеми сторонами. При этом, как справедливо отмечают ученые-юристы, смысл мирового соглашения[75]. Таким образом, будучи гражданско-правовой сделкой мировое соглашение в деле о банкротстве направлено на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. С этой точки зрения мировое соглашение должно соответствовать положениям ГК РФ, регламентирующим порядок совершения сделок. Так, как следует из п.2 ст.160 Закона о банкротстве, на мировое соглашение распространяются общие правила о недействительности сделок, что влечет отказ суда в утверждении мирового соглашения в том случае, если оно противоречит требованиям законодательства. С другой

[74] Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014) стр. 288

[75] Там же

стороны, институту мирового соглашения при банкротстве присущи и свои особенности, отличные от черт общегражданской сделки. В частности, если сделка подразумевает согласование воли всех лиц, участвующих в ее совершении, то мировое соглашение допускает при определенных условиях подчинение воли некоторых участвующих в нем лиц воле большинства. На это обстоятельство обращает внимание и Конституционный Суд РФ, указывая, что в отношениях, возникающих при заключении мирового соглашения в процессе реструктуризации или в ходе конкурсного производства, превалирует публично-правовое начало: эти отношения основываются на предусмотренном законом принуждении меньшинства кредиторов большинством, а следовательно, в силу невозможности выработки единого мнения иным образом, воля сторон в данном случае формируется по другим, отличным от искового производства, принципам [76].

Пункт 2 ст.150 Закона о банкротстве определяет круг лиц, которые вправе принимать решение о заключении мирового соглашения, а также условия, при которых такое решение считается принятым. Со стороны конкурсных кредиторов и уполномоченных органов решение о заключении мирового соглашения принимается собранием кредиторов. Со стороны должника - должником-гражданином, руководителем должника - юридического лица, исполняющим обязанности руководителя должника,

[76] Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июля 2002 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации «Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков» и жалобой ОАО «Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств» // РГ. 2002. 1 авг.

внешним управляющим или конкурсным управляющим, т.е. лицом, обладающим полнотой исполнительной власти при осуществлении деятельности от имени должника. Таким лицом при осуществлении процедур банкротства является арбитражный управляющий. Исключение из этого правила составляет процедура наблюдения. В данном случае это прерогатива руководителя должника – унитарного предприятия, который при принятии этого решения вправе не согласовывать свои действия с временным управляющим (п. 3 ст. 151 Закона о банкротстве). Как следует из п.2 ст.150 Закона о банкротстве, мировое соглашение заключается путем голосования кредиторов на общем собрании большинством голосов от общего числа голосов конкурсных кредиторов и уполномоченных органов в соответствии с реестром требований кредиторов. Вторым обязательным условием принятия решения о заключении мирового соглашения является голосование за него всех кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества должника. С учетом нормы п.2 статьи 150 Закона о банкротстве в п.3 информационного письма Президиума ВАС России от 20 декабря 2005 г. № 97 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с заключением, утверждением и расторжением мировых соглашений в делах о несостоятельности (банкротстве)», изложена рекомендация, согласно которой заключение мирового соглашения, предусмотренного Законом о банкротстве, допускается на любой стадии дела о банкротстве, но не ранее проведения первого собрания

кредиторов[77]. В соответствии с рекомендацией, изложенной в п.4 указанного информационного письма, решение о заключении мирового соглашения принимается большинством голосов не от числа присутствующих на собрании кредиторов, а от общего числа голосов конкурсных кредиторов и уполномоченных органов в соответствии с реестром требований кредиторов.

П.4 ст.50 Закона о банкротстве предусматривает, что мировое соглашение подлежит утверждению арбитражным судом. Данное правило соответствует общей норме ч.1 ст.141 АПК РФ, согласно которой мировое соглашение утверждается арбитражным судом, в производстве которого находится дело о банкротстве. По общему правилу п.4 ст.150 Закона при утверждении мирового соглашения арбитражный суд выносит определение об утверждении мирового соглашения, в котором указывается на прекращение производства по делу о банкротстве. На случай заключения мирового соглашения в ходе конкурсного производства предусмотрено, что в определении об утверждении мирового соглашения должно быть указано на то, что решение о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства не подлежит исполнению. В соответствии с п.5 ст.150 Закона о банкротстве мировое соглашение вступает в силу для должника, конкурсных кредиторов и уполномоченных органов, а также для третьих лиц, участвующих в мировом соглашении, с даты его утверждения арбитражным судом и является обязательным для должника, конкурсных

[77] Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 20.12.2005 № 97 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с заключением, утверждением и расторжением мировых соглашений в делах о несостоятельности (банкротстве)» // Хозяйство и право, № 3, 2006 (Обзор)

кредиторов, уполномоченных органов и третьих лиц, участвующих в мировом соглашении. Пункт 6 статьи устанавливает запрет одностороннего отказа от исполнения вступившего в силу мирового соглашения. Особенности заключения мирового соглашения в ходе той или ной процедуры банкротства установлены ст.151-154 Закона о банкротстве. Таким образом, с учетом прозрачности и подробной регламентации института мирового соглашения в Законе о банкротстве, участие публично – правового образования – собственника имущества должника – унитарного предприятия в заключении мирового соглашения с точки зрения сформулированных в данном исследовании интересов, которое преследует публично-правовое образования в ходе процедур банкротства унитарного предприятия, является для государства (муниципального образования) наиболее благоприятным исходом. Заключение мирового соглашения позволяет публично-правовому образованию не только сохранить хозяйственную деятельность унитарного предприятия, государственное или муниципальное имущество, но и существенно уменьшить сумму предъявленных кредиторами требований.

2.3 Субсидиарная ответственность публично-правового образования по долгам унитарного предприятия

За последнее время нормы закона, регулирующие основания и порядок привлечения к субсидиарной ответственности публично-правового образования - собственника имущества унитарного предприятия подверглись некоторым изменениям. Так, с принятием

Федерального закона от 29 декабря 2017 г. N 459-ФЗ «О внесении изменения в статью 37 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» законодателем из статьи 56 ГК РФ была исключена норма пункта 3, содержащая правовой подход, согласно которому на собственника имущества унитарного предприятия могла быть возложена субсидиарная ответственность по его обязательствам в случае, если несостоятельность (банкротство) вызвана его учредителем[78]. На сегодняшний день, в редакции статьи 56 ГК РФ в отношении унитарного предприятия, как юридического лица, содержится лишь общее правило, согласно которому учредитель (участник) юридического лица или собственник его имущества не отвечает по обязательствам юридического лица, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам учредителя (участника) или собственника, за исключением случаев, предусмотренных ГК РФ или другим законом[79]. Одновременно с этим, в ГК РФ была внесена норма, согласно которой собственник имущества унитарного предприятия, за исключением собственника имущества казенного предприятия, не отвечает по обязательствам своего унитарного предприятия. Собственник имущества казенного предприятия несет субсидиарную ответственность по обязательствам такого предприятия при недостаточности его имущества. **(**абз.3 п.6 ст.113 ГК РФ). Таким образом, правило о субсидиарной ответственности собственника публично-правового имущества законодатель в

[78] Федеральный закон от 29.12.2017 № 459-ФЗ «О внесении изменения в статью 37 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018, № 1 (Часть I), ст. 43

[79] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. ФЗ РФ от 03.08.2018 № 217-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32. ст. 3301; СЗ РФ. 2018. № 30. ст. 4552

ГК РФ распространил лишь на казенные предприятия, которое, как известно не может быть признано несостоятельным (банкротом) (ч.1 ст.65 ГК РФ).

Таким образом, на сегодняшний день, в ГК РФ содержится бланкетная норма, согласно которой учредитель (участник) юридического лица или собственник его имущества не отвечает по обязательствам юридического лица, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам учредителя (участника) или собственника, за исключением случаев, предусмотренных ГК РФ или другим законом (ч.2 ст.56 ГК РФ). Иными словами, из общего правила есть ограниченное число установленных только законом (не подзаконным актом или судебным толкованием) исключений. Как указывает И.Шиткина, такие случаи игнорирования «правовой оболочки» юридического лица получили в российском праве, вслед за зарубежной судебной практикой и доктриной, метафорическое наименование «снятие корпоративной вуали» или «прокалывание корпоративной вуали» («lifting the veil», «piercing the veil of incorporation»)[80]. Необходимо отметить, что целесообразность возложения на публично-правовое образование – собственника имущества должника – унитарного предприятия субсидиарной ответственности по его обязательствам перед кредиторами широко поддерживается в юридической литературе. Так, по мнению Е.А.Суханова, если государство как учредитель, используя свои властные полномочия, искусственно ограждает имущество «своих» юридических лиц (а по существу - свое имущество) от полной ответственности перед

[80] Шиткина И. Ответственность контролирующих должника лиц при несостоятельности (банкротстве) // Хозяйство и право. 2017. № 8. С. 8

контрагентами (кредиторами), в том числе путем исключения возможности их банкротства, то оно должно принимать этот риск на себя и нести субсидиарную имущественную ответственность за действия созданных и контролируемых им формально самостоятельных участников оборота[81]. Р.Р.Ушницкий полагает, что, поскольку публично-правовое образование несет обязанности, связанные с необходимостью формирования имущества унитарного предприятия, бремя принятия решений, необходимых для деятельности предприятия, на нем также лежат риск ответственности по долгам предприятия, риск утраты своего права в связи с банкротством предприятия[82].

Несмотря на отказ законодателя от регламентации в ГК РФ вопросов, связанных с привлечением собственника имущества унитарного предприятия к субсидиарной ответственности, ч.2 ст.7 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» по-прежнему содержит норму, в соответствии с которой Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование не несут ответственность по обязательствам государственного или муниципального предприятия, за исключением случаев, если несостоятельность (банкротство) такого предприятия вызвана собственником его имущества. В указанных случаях на собственника при недостаточности имущества государственного или муниципального предприятия может быть возложена субсидиарная ответственность по его

[81] Суханов Е.А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 8

[82] Ушницкий Р.Р. Правовая природа отношения учредительства в унитарном предприятии // Юрист. 2016. № 5. С. 18

обязательства[83]. Указанной норме корреспондирует и п.22 совместного постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 1 июля 1996 года N 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» согласно которому учредители (участники) юридического лица, признанного несостоятельным (банкротом), собственник его имущества или другие лица, которые имеют право давать обязательные для этого юридического лица указания либо иным образом имеют возможность определять его действия, могут быть привлечены к субсидиарной ответственности лишь в тех случаях, когда несостоятельность (банкротство) юридического лица вызвана их указаниями или иными действиями[84]. В указанных случаях на собственника при недостаточности имущества государственного или муниципального предприятия может быть возложена субсидиарная ответственность по его обязательствам. П.2 ст.26 Закона о государственных и муниципальных предприятиях установлено, что контроль за деятельностью унитарного предприятия осуществляется органом, осуществляющим полномочия собственника и другими уполномоченными органами. Требования к собственнику имущества унитарного предприятия, несущего субсидиарную ответственность, могут быть предъявлены конкурсным управляющим[85]. В п. 7 постановления от 15 декабря

[83] Федеральный закон от 14.11.2002, № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (ред. ФЗ РФ от 03.08.2018 № 322-ФЗ) // СЗ РФ, 2002, № 48. ст. 4746; СЗ РФ, 2018, № 32. ст. 5115

[84] Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 (в ред. Постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2016 № 49) «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета, 1996. № 152; Российская газета, 2019. № 4

[85] Там же

2004 г. № 29 «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ также напомнил, что в тех случаях, когда указанные лица не были привлечены к субсидиарной ответственности в таком порядке, соответствующие исковые требования могут быть предъявлены к ним каждым кредитором или уполномоченным органом в соответствии с п. 3 ст. 56 ГК РФ[86].

По искам о привлечении собственника имущества должника к субсидиарной ответственности по долгам унитарного предприятия отечественная арбитражная практика установила, что необходимыми условиями для привлечения собственника к субсидиарной ответственности является наличие причинно-следственной связи между действиями такого лица и банкротством должника и вина собственника. Указанное означает, что здесь имеет место презумпция невиновности публично-правового образования и привлечение его к ответственности только при наличии вины, так как в таких случаях требуется установление причинной связи между изъятием имущества и несостоятельностью юридического лица и вины собственника имущества юридического лица, что несвойственно для иных случаев привлечения к ответственности публичных субъектов (государства и муниципальных образований), когда они должны нести ответственность за причиненный вред при отсутствии вины[87]. Вместе с тем, доказать наличие такой

[86] Постановления Пленума ВАС РФ от 15.12.2004 № 29 (в ред. Постановления Пленума ВАС РФ от 21.12.2017 № 53) «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»// Хозяйство и право. 2005. № 3; Российская газета, 2017, № 297

[87] Кабанова И.Е. Привлечение муниципальных образований и государства к субсидиарной ответственности при банкротстве унитарных предприятий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 10. С. 68

причинной связи истцу достаточно проблематично. Как показывает анализ судебной практики, недоказанность причинно-следственной связи - одна из самых распространенных причин отказа в удовлетворении требований о привлечении собственника имущества должника – унитарного предприятия к субсидиарной ответственности.

Так, например, истцу не удалось доказать, что своими действиями (бездействием) ответчик – Администрация муниципального образования -довел должника до состояния, не позволяющего последнему исполнить обязательства перед контрагентами, в частности, перед истцом, а также чинил препятствия для осуществления предприятием непосредственной производственной деятельности[88]. В частности, отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды исходили из непредставления истцом надлежащих доказательств понесенных им убытков в результате действий администрации, в том числе по передаче муниципальному предприятию «Теплоэнергия» имущества по договорам в безвозмездное пользование и последующему его изъятию (после возбуждения в отношении предприятия дела о банкротстве), а также ненадлежащего, по мнению заявителя, контроля за деятельностью предприятия, повлекших несостоятельность предприятия. При этом суды отметили, что убыточность данной деятельности сама по себе не является определяющим правовым основанием для постановки вывода о неправомерных действиях (бездействии) учредителей

[88] Определение Верховного Суда РФ от 12 сентября 2018 года № 307-ЭС18-13686 по делу № А26-3088/2017 // Электронное правосудие 2017. – Электронный ресурс: URL: https://kad.arbitr.ru

предприятия (определение Верховного Суда РФ от 12 сентября 2018 года № 307-ЭС18-13686 по делу № А26-3088/2017).

В другом деле, при его рассмотрении судом было установлено, что на основании постановлений главы муниципального образования «Город Воркута» у муниципального предприятия «Водоканал» действительно изымалось имущество в пользу казны муниципального образования, но действия по изъятию имущества были совершены задолго до подачи заявления о признании муниципального предприятия «Водоканал» банкротом[89]. Иные доказательства того, что банкротство муниципального предприятия «Водоканал» явилось следствием указанных действий собственника, представлены не были, в связи с чем в удовлетворении требования о привлечении муниципального образования в лице его администрации к субсидиарной ответственности по обязательствам должника и о взыскании с нее за счет казны муниципального образования убытков судами было отказано. (определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 января 2018 года № 301-ЭС17-19654 по делу № А29-1633/2011). В случае, когда изъятие имущества из хозяйственного ведения унитарного предприятия не являлось препятствием к осуществлению им своей уставной деятельности, а убыточность деятельности унитарного предприятия была связана с ее неэффективностью, но не с действиями учредителя, поскольку последним проводились необходимые проверки и давались указания, направленные на восстановление

[89] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 января 2018 года № 301-ЭС17-19654 по делу № А29-1633/2011 // Электронное правосудие 2017. – Электронный ресурс: URL: https://kad.arbitr.ru

платежеспособности предприятия, которые не исполнялись его руководством, наличие причинно-следственной связи между действиями публично-правового образования и банкротством унитарного предприятия не выявляется, основания для привлечения публично-правового образования к субсидиарной ответственности также отсутствуют (например, постановление Арбитражного суда Московского округа от 29 января 2018 года № Ф05-10962/2014 по делу № А41-28960/2012; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 23 января 2018 года N Ф09-8002/17 по делу № А50-17769/2014).

При исследовании вопроса о наличии причинно-следственной связи между действиями публично-правового образования - собственника имущества должника и банкротством унитарного предприятия судам необходимо исследовать всю совокупность обстоятельств, при которых было совершено такое действие, в том числе установить цель и причины, по которым такое имущество было изъято из хозяйственного ведения унитарного предприятия (или, напротив, передавалось предприятию из казны публично-правового образования). Так, не установив вину администрации в доведении предприятия до банкротства, суды учли, что имущество должника, изъятое на основании постановления, передано администрации в целях снижения финансового бремени по его содержанию по письму МУП «Спецавтобаза»; основанием для вынесения постановления явилось постановление судебного пристава-исполнителя отдела судебных приставов о передаче нереализованного имущества должника взыскателю в счет погашения долга предприятия по исполнительному листу Меленковского

районного суда; переданные по распоряжениям транспортные средства имели нулевую балансовую стоимость и подлежали утилизации (постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16 января 2017 г. № Ф01-5656/2016 по делу № А11-310/2015). В другом деле, отказывая в удовлетворении заявленных требований о привлечении администрации к субсидиарной ответственности, суды отметили, что, поскольку наделение предприятия имуществом на праве хозяйственного ведения, а впоследствии передача имущества, являющегося составной частью единой инфраструктуры, для организации водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения по договорам аренды не является нарушением и не свидетельствует о злоупотреблении правом со стороны контролирующего должника лица, при этом соглашения о возврате выделенных должнику из резервного фонда денежных средств были подписаны во избежание нецелевого расходования бюджетных средств (постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29 мая 2018 г. № Ф02-2143/2018 по делу № А74-11252/2016). Не исследование судом всей совокупности причинно-следственной связи, в том числе ключевых обстоятельств, причин, по которым собственником имущества унитарного предприятия принято решение об изъятии имущества из хозяйственного ведения унитарного предприятия может привести к отмене таких судебных актов вышестоящим судом. Так, удовлетворяя кассационную жалобу и передавая дело на новое рассмотрение, Арбитражный суд Западно-Сибирского округа отметил, что суды не установили наличие (отсутствие) регистрации права хозяйственного ведения на

спорное имущество за должником, причины прекращения деятельности должника, изменение состава конкурсной массы во взаимосвязи с нарушением имущественных прав кредиторов (постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19 апреля 2018 г. № Ф04-873/2018 по делу № А27-12783/2013).

Рассмотрим, совокупность каких обстоятельств может служить подтверждением причинно-следственной связи между действиями собственника имущества должника и банкротством унитарного предприятия. Так, суды, делая вывод о наличии причинно-следственной связи между действиями администрации и банкротством должника и удовлетворяя заявление конкурсного управляющего установили следующие обстоятельства: у должника на момент изъятия котельной имелись отрицательная величина чистых активов и тенденция роста кредиторской задолженности; администрация обладала информацией о финансовом положении должника, однако не приняла меры по выделению денежных средств на покрытие убытков и погашение задолженности должника, а также решение о ликвидации должника в порядке статьи 15 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». В результате вынесения главой администрации Китовского сельского поселения постановлений от 22 апреля 2011 года № 30 и от 10 мая 2012 года № 41 у должника изъято имущество, составляющее большую часть основных средств предприятия. При этом администрация, как собственник указанного имущества, при наличии большой кредиторской задолженности у предприятия, в том числе перед

поставщиками топлива для производства тепла в спорной котельной, не наделила должника иным имуществом, которое предприятие могло бы использовать для выполнения уставной деятельности и расчетов с кредиторами (определение Верховного Суда РФ от 28 ноября 2016 года № 301-ЭС16-15361 по делу № А17-6642/2011; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26 июля 2016 года по делу № А17-6642/2011). В другом деле, суд, установив, что в результате действий администрации муниципального образования по изъятию у должника имущества и ненаделению его иным равноценным имуществом должник был лишен возможности продолжать уставную деятельность, для осуществления которой он был создан учредителем, и самостоятельно отвечать по своим обязательствам своим имуществом, учитывая, что следствием действий администрации явилось то, что требования кредиторов должника остались непогашенными, арбитражные суды признали подтвержденной совокупность обстоятельств для привлечения собственника имущества должника к субсидиарной ответственности по обязательствам должника, в связи с чем правомерно удовлетворили требования конкурсного управляющего в заявленном им размере (постановление Арбитражного суда Уральского округа от 03.10.2017 № Ф09-14682/13 по делу № А76-13575/2012). В другом деле, делая вывод о наличии оснований для привлечения администрации округа к субсидиарной ответственности по долгам предприятия и передавая дело на новое рассмотрение, суд кассационной инстанции отметил, что на фоне имеющейся кредиторской задолженности и недостаточности у должника денежных средств (признаков

неплатежеспособности) действия администрации района по изъятию имущества предприятия, используемого в производственных целях, усугубили и без того затруднительное финансовое состояние должника, что привело к его банкротству, которое в такой ситуации стало неизбежным, при этом иным имуществом либо средствами должник наделен не был, в процедуре конкурсного производства конкурсный управляющий не выявил имущества, за счет которого было бы возможно погашение требований кредиторов предприятия (определение Верховного Суда РФ от 11 декабря 2018 г. № 301-ЭС16-7974; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20 сентября 2018 г. № Ф01-3568/2018 по делу № А43-26083/201)

При наличии подтвержденной причинно-следственной связи между действиями собственника имущества должника и банкротством унитарного предприятия требования о привлечении публично-правового образования к субсидиарной ответственности по обязательствам унитарного предприятия - банкрота удовлетворяются полностью либо в части, поскольку размер субсидиарной ответственности определяется с учетом отчета об оценке имущества, возвращения части имущества в конкурсную массу (например, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 6 июля 2017 года № Ф09-3065/17 по делу № А76-811/2014). Необходимо обратить внимание, что, поскольку субсидиарная ответственность собственника имущества несостоятельного унитарного предприятия по своей правовой природе сходна с отношениями по возмещению вреда, поэтому при рассмотрении вопроса о начислении процентов

за пользование чужими денежными средствами на сумму, взысканную с собственника имущества унитарного предприятия, подлежит применению тот же подход, что и к начислению процентов на сумму возмещения вреда, но с учетом особенностей, предусмотренных бюджетным законодательством (определение Верховного Суда РФ от 10 апреля 2015 года № 309-ЭС14-7022)[90]. Так, исходя из абз. 2 п. 23 совместного постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 8 октября 1998 г. № 13/14 «О практике применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о процентах за пользование чужими денежными средствами» на сумму, взысканную судом в качестве возмещения вреда, проценты по ст. 395 ГК РФ могут быть начислены только с момента, когда решение вступило в законную силу, если иной момент не указан в законе. Особенности исполнения судебных актов о взыскании за счет средств бюджета соответствующего уровня денежных средств в качестве возмещения вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов, установлены БК РФ и разъяснены в Обзоре судебной практики ВС РФ № 1 (2015), утвержденном Президиумом ВС РФ от 4 марта 2015 года. Так, в указанном Обзоре разъяснено, что проценты за пользование чужими денежными средствами в период исполнения судебного акта, предусмотренный п. 6 ст. 242.2 Бюджетного кодекса РФ, по спору о возмещении вреда, причиненного в результате незаконных действий

[90] Карапетов А.Г., Фетисова Е.М., Матвиенко С.В., Бондаревская М.В. Обзор правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации по вопросам частного права за апрель 2015 г. // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 5. С. 28

(бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов, не начисляются. Одновременно с этим, в целях исполнения судебных актов о привлечении публично-правового образования к субсидиарной ответственности со взысканием за счет средств бюджета соответствующего уровня денежных средств путем дополнительного финансирования таких расходных обязательств за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ, полагаем целесообразным создание на уровне таких публично-правовых образований специальных целевых фондов.

В правоприменительной практике только начинает складываться понимание достаточно «революционных» новелл, связанных с принятием главы III.2 Закона о банкротстве и постановления Пленума ВС РФ от 21 декабря 2017 года № 53 «О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве»[91], дающего к данной главе руководящие разъяснения. Как указывает И.Шиткина, целью введения понятия «контролирующее лицо» в законодательство о банкротстве является расширение круга субъектов, которые могут быть привлечены к имущественной ответственности по обязательствам должника, поскольку контролирующими могут быть признаны в том числе лица, имеющие неформализованный (фактический) контроль над должником[92]. Так, исходя п.1 общих принципов привлечения контролирующих должника лиц к ответственности при

[91] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.12.2017 № 53 «О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве» // Российская газета, 2017, № 297

[92] Шиткина И. Ответственность контролирующих должника лиц при несостоятельности (банкротстве) // Хозяйство и право. 2017. № 8. С. 9

банкротстве, содержащихся в постановлении Пленума ВС РФ от 21 декабря 2017 года № 53, привлечение контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности является исключительным механизмом восстановления нарушенных прав кредиторов. При его применении судам необходимо учитывать как сущность конструкции юридического лица, предполагающей имущественную обособленность этого субъекта (п.1 ст.48 ГК РФ), его самостоятельную ответственность (ст. 56 ГК РФ), наличие у участников корпораций, учредителей унитарных организаций, иных лиц, входящих в состав органов юридического лица, широкой свободы усмотрения при принятии (согласовании) деловых решений, так и запрет на причинение ими вреда независимым участникам оборота посредством недобросовестного использования института юридического лица (ст.10 ГК РФ). Таким образом, в каждом конкретном случае суд будет устанавливать степень вовлеченности лица, привлекаемого к субсидиарной ответственности, в процесс управления должником, проверяя, насколько значительным было его влияние на принятие существенных деловых решений относительно деятельности должника[93]. При привлечении контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности в части, не противоречащей специальным положениям Закона о банкротстве, подлежат применению общие положения глав 25 и 59 ГК РФ об ответственности за нарушение обязательств и об обязательствах вследствие причинения вреда (п.2 постановления Пленума ВС РФ от 21 декабря 2017 года N 53).

[93] Разумов И. Субсидиарная ответственность лиц, контролировавших компанию банкрота: детальная инструкция от Верховного Суда // ЭЖ-Юрист. 2018. № 1. С. 2

Рассматривая новые положения главы III.2 Закона о банкротстве и разъяснения его положений, приведенных в постановлении Пленума ВС РФ от 21 декабря 2017 года № 53, необходимо обратить внимание, что в качестве «контролирующего должника лица», используется термин «учредитель унитарной организации». В этой связи, неясно, подразумевает ли законодатель и Верховный суд РФ распространение указанных положений на случаи привлечения к субсидиарной ответственности по долгам унитарного предприятия собственника его имущества? Признаки «контролирующего должника лица» приведены в абз.3 п.5 постановления Пленума ВС РФ от 21 декабря 2017 года № 53, согласно которому, в соответствии с пп.2 п.4 статьи 61.10 Закона о банкротстве предполагается, что участник корпорации, учредитель унитарной организации является контролирующим лицом, если он и аффилированные с ним лица (в частности, ст.53.2 ГК РФ, ст.9 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», ст.4 Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках») вправе распоряжаться 50 и более процентами голосующих акций (долей, паев) должника, либо имеют в совокупности 50 и более процентов голосов при принятии решений общим собранием, либо если их голосов достаточно для назначения (избрания) руководителя должника. Презюмируется, что лицо, отвечающее одному из указанных критериев, признается контролирующим наряду с аффилированными с ним лицами. Принимая ссылку Верховного суда на норму пп.2 п.4 ст.61.10 Закона о банкротстве обратимся к ее дословному прочтению:

«пока не доказано иное, предполагается, что лицо являлось контролирующим должника лицом, если это лицо 2) имело право самостоятельно либо совместно с заинтересованными лицами распоряжаться пятьюдесятью и более процентами голосующих акций акционерного общества, или более чем половиной долей уставного капитала общества с ограниченной (дополнительной) ответственностью, или более чем половиной голосов в общем собрании участников юридического лица либо имело право назначать (избирать) руководителя должника». Вместе с тем, из пп. 7 п. 1 ст. 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ следует, что собственник имущества унитарного предприятия в отношении указанного предприятия назначает на должность руководителя унитарного предприятия, заключает с ним, изменяет и прекращает трудовой договор в соответствии с трудовым законодательством и иными содержащими нормы трудового права, но не избирает его голосованием. Таким образом, как видно из приведенной выше нормы, публично-правовое образование – собственник имущества должника – унитарного предприятия в силу существования у него права назначать руководителя должника, в контексте пп.2 п.4 ст.61.10 Закона о банкротства, так же признается контролирующим должника лицом. Поэтому на него распространяются дополнительные обязанности, связанные с принятием своевременных мер по инициированию банкротства такого предприятия, в том числе по недопущению действий (бездействия), которые могут заведомо ухудшить финансовое положение должника со дня, когда они узнали или должны были узнать о наличии в ЕФРСФДЮЛ сведений о возникновении признаков

банкротства предприятия. Неисполнение таких обязанностей влечет для публично-правового образования субсидиарную ответственность по обязательствам унитарного предприятия. В любом случае, оценка эффективности и целесообразности новелл, содержащихся в главе III.2 Закона о банкротстве, посвященной вопросам ответственности контролирующих лиц, создание практической системы реализации данной концепции только предстоит.

Заключение

Проведённый в настоящем исследовании анализ защиты интересов публично-правового образования – собственника имущества должника при банкротстве унитарного предприятия позволил прийти к следующим выводам.

Исследовав правовое положение публично-правового образования как участника правоотношений банкротства, мы пришли к выводу, что, исходя из понимания в теории гражданского права публично-правового образования и создаваемых им органов в качестве единого лица, само публично-правовое образование, как собственник имущества должника в рамках арбитражного процесса по делу о банкротстве унитарного предприятия наделено правосубъектностью. В указанной связи, закрепленную в соответствии с компетенцией за определенными органами публично-правового образования функцию по осуществлению полномочий по представлению интересов собственника имущества должника - унитарного предприятия следует рассматривать не как их специальную правоспособность, а как механизм обеспечения публичных интересов при реализации специальной гражданской правоспособности публично-правового образования – собственника имущества унитарного предприятия. Одновременно с этим, нами был сделан вывод о том, что юридически значимый интерес публично-правового образования – собственника имущества должника – унитарного предприятия заключается не только в сохранении государственного или муниципального имущества, переданного в хозяйственное ведение унитарному предприятию и в поступлении прибыли от

коммерческой деятельности таких предприятий, но и, в целом, в сохранении действующего предприятия как субъекта, осуществляющего, исходя из целей их создания, какие-либо социальные или общественно-значимые функции. Таким образом, публично-правовое образование – собственник имущества должника в деле о банкротстве унитарного предприятия преследует не только частноправовой, но и публичный интерес, как вмещающий в себя интересы неопределенного круга лиц.

При рассмотрении методов защиты интересов собственника в арбитражном процессе по делу о банкротстве унитарного предприятия, было отмечено, что утверждение на соответствующем уровне власти нормативно-правовых актов, регламентирующих сопровождение процедур банкротства унитарного предприятия, позволяет наиболее эффективно осуществлять защиту интересов публично-правового образования – собственника имущества должника. В целях усиления координации работы органов публичной власти полагаем необходимым регламентацию в таких документах вопросов взаимодействия лица, осуществляющего представление интересов собственника имущества должника – унитарного предприятия в процессе и процедурах банкротства с отраслевым органом публично-правового образования. Одновременно с этим, полагаем целесообразным разработку с последующим закреплением в соответствующих нормативно правовых актах новых, не запрещенных законодательством, методов защиты интересов публично-правового образования собственника имущества должника при банкротстве унитарного предприятия.

При анализе основных проблем осуществления защиты интересов публично-правовых образований при банкротстве унитарных предприятий в рамках досудебного предупреждения несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия, было признано, что, с учетом прозрачности и подробной регламентации института мирового соглашения в Законе о банкротстве, участие публично – правового образования – собственника имущества должника – унитарного предприятия в заключении мирового соглашения с точки зрения сформулированных в данном исследовании интересов, которое преследует публично-правовое образования в ходе процедур банкротства унитарного предприятия, является для публично-правового образования наиболее благоприятным исходом. Заключение мирового соглашения позволяет публично-правовому образованию не только сохранить хозяйственную деятельность унитарного предприятия, государственное или муниципальное имущество, но и существенно уменьшить сумму предъявленных кредиторами требований. Одновременно с этим, отмечено, что современным инструментом для решения вопросов, связанных с финансовым оздоровлением неплатежеспособных унитарных предприятий, принятием управленческих решений в отношении таких организаций, находящихся в предбанкротном состоянии, являются системы информационно-аналитического анализа и мониторинга финансово-экономического состояния предприятий, при помощи которых проводится анализ финансово-хозяйственной деятельности таких организаций. В указанной связи, в целях проведения эффективной

государственной политики по предотвращению и проведению процедур несостоятельности (банкротства) унитарных предприятий в интересах публично-правового образования – собственника и создания благоприятных условий для принятия управленческих решений в отношении указанных субъектов экономической деятельности, считаем необходимым внедрение на соответствующих уровнях власти систем электронного анализа. В этих целях целесообразно разработать и единую федеральную систему (методику) диагностики банкротства унитарного предприятия.

Вместе с тем, отмечено, что глава IX § 5 Закона о банкротстве «Банкротство стратегических предприятий и организаций» и главы IX § 2 Закона о банкротстве «Банкротство градообразующих организаций», а также целый ряд принятых во исполнение указанных положений нормативных правовых актов предусматривают более эффективный механизм применения реорганизационных и восстановительных процедур банкротства в отношении таких унитарных предприятий. В указанной связи, в целях распространения на процедуры банкротства унитарного предприятия правил главы IX § 5 Закона о банкротстве полагаем целесообразным возобновить мероприятия по выявлению наличия в деятельности федеральных унитарных предприятий признаков осуществления производства продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ с последующим включением таких унитарных предприятий в перечень, предусмотренный пунктом 1 указа Президента Российской Федерации от 4

августа 2004 года № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ». Для целей подтверждения статуса унитарного предприятия как градообразующей организации в целях распространения на процедуры банкротства положений главы IX § 2 Закона о банкротстве «Банкротство градообразующих организаций» полагаем целесообразным субъектам РФ, муниципальным образованиям в рамках своих контрольных полномочий проводить мероприятия по оценке соответствия региональных и муниципальных унитарных предприятий критериям градообразующих, с последующим включением таких предприятий в соответствующий перечень, утверждаемый нормативным правовым актом публично-правового образования. Полагаем, что собирание и обработка статистических данных, в том числе о численности работников таких предприятий, в случае признания арбитражным судом унитарного предприятия - должника несостоятельным (банкротом) позволит представителям собственника его имущества на ранних стадиях производства по делу значительно упростить процесс доказывания соответствия конкретного унитарного предприятия признакам градообразующего.

При исследовании сложившейся судебной практики по делам о привлечении публично-правового образования к субсидиарной ответственности по долгам унитарного предприятия мы пришли к выводу, что недоказанность причинно-следственной связи - одна из самых распространенных причин отказа в удовлетворении требований о привлечении собственника имущества должника – унитарного предприятия к субсидиарной

ответственности. Одновременно с этим, в контексте законодательных новелл, отмечено, что, публично-правовое образование – собственник имущества должника – унитарного предприятия в силу существования у него права назначать руководителя должника согласно пп.2 п.4 ст.61.10 Закона о банкротства признается контролирующим должника лицом. В указанной связи, на собственника имущества должника распространяются дополнительные обязанности, связанные с принятием своевременных мер по инициированию банкротства такого предприятия. Неисполнение дополнительных обязанностей влечет для публично-правового образования субсидиарную ответственность по обязательствам унитарного предприятия.

В независимости от приведенных в настоящем исследовании выводов и предложений, следует признать, что ликвидация унитарного предприятия в порядке, предусмотренном Законом о банкротстве, если только она не инициирована самим учредителем, не отвечает интересам публично-правового образования - собственника. В связи с этим, перед отраслевыми министерствами, органами по управлению имуществом стоит цель использования всех предоставленных собственником прав по контролю за подведомственными им унитарными предприятиями, которое должно привести к исключению случаев банкротства унитарных предприятий либо, по крайней мере, сделать их единичными. Напротив, в случае признания требований заявителя о признании унитарного предприятия – должника банкротом обоснованными и введении наблюдения, защита интересов собственника, наряду с защитой интересов должника и работников предприятия, должна

осуществляться уполномоченными органами наиболее эффективно, с использованием всех как предусмотренных, так и не предусмотренных, но не запрещенных законом методов защиты интересов публично-правового образования – собственника.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. № 237. 1993; СЗ РФ. 2014. № 31. ст. 4398

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. ФЗ РФ от 03.08.2018 № 217-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32. ст. 3301; СЗ РФ. 2018. № 30. ст. 4552

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 29.05.2019 № 112-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2954; СЗ РФ. 2019, № 22, ст. 2668

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 06.06.2019 № 133-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; Российская газета. 2019. № 124

5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 01.04.2019 № 48-ФЗ) // СЗ РФ. 2002, № 1 (ч. 1), ст. 3; СЗ РФ. 2019, № 14 (часть I), ст. 1461

6. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. ФЗ от 29.05.2019 № 105-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 43. ст. 4190; СЗ РФ. 2019. № 22. ст. 2661

7. Федеральный закон от 14.11.2002, № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (ред. ФЗ РФ от 03.08.2018 № 322-ФЗ) // СЗ РФ, 2002, № 48. ст. 4746; СЗ РФ, 2018, № 32. ст. 5115

8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. ФЗ РФ от 25.12.2018 № 485-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 30. ст. 3012; СЗ РФ. 2018 г. № 53 ст. 8411

9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 01.05.2019 № 87-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 2003. № 40. Ст. 3822; СЗ РФ, 2019. № 18, Ст. 2211

10. Федеральный закон от 29.12.2017 № 459-ФЗ «О внесении изменения в статью 37 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018, № 1 (Часть I), ст. 43

11. Указ Президента РФ от 04.08.2004 № 1009 (в ред. Указа Президента РФ от 30.05.2019 № 243) «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» // СЗ РФ. 2004. № 32, ст. 3313; СЗ РФ. 2019. № 22, ст. 2794

12. Постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 855 «Об утверждении Временных правил проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства» // СЗ РФ, 2004, № 52 (часть 2), ст. 5519

13. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 (в ред. Постановления Правительства РФ от 21.12.2018 № 1608) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ. 2008. № 23. ст. 2721; СЗ РФ 2018. № 53. ст. 8653

14. Постановление Правительства РФ от 29.12.2008 N 1053 (в ред. Постановления Правительства РФ от 12.12.2017 № 1525) «О некоторых мерах по управлению федеральным

имуществом» // СЗ РФ, 2009, № 3, ст. 379; СЗ РФ, 2017. № 51. Ст.7827

15. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 327 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» // СЗ РФ. № 18. 2014. ст. 2172, СЗ РФ № 14. 2019. ст. 154.

16. Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 г. № 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» // СЗ РФ. № 14. 2019. ст. 154

17. Приказ Минэкономразвития России от 01.11.2008 № 374 (в ред. Приказа Минэкономразвития от 31.08.2016) «Об утверждении типового положения о территориальном органе (межрегиональном территориальном органе) Федерального агентства по управлению государственным имуществом» // Российская газета, № 265. 2008; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 14.11.2016

18. Приказ Росимущества от 15.09.2008 № 271-р «Об утверждении Положения об Управлении организаций промышленности, сельского хозяйства и природопользования Федерального агентства по управлению государственным имуществом» // Официальный портал Федерального агентства по управлению государственным имуществом. 2019. – Электронный ресурс: URL: https://rosim.ru/

19. Приказ Росимущества от 16.11.2011 № 364 «Об организации работы структурных подразделений Федерального агентства по управлению государственным имуществом и его территориальных органов по осуществлению полномочий собственника имущества

должника федеральных государственных унитарных предприятий и представителя учредителей (участников) акционерных обществ при проведении процедур банкротства, а также мероприятий по предупреждению их несостоятельности» // Официальный портал Федерального агентства по управлению государственным имуществом. 2019. – Электронный ресурс: URL: https://www.rosim.ru/

20. Постановление Правительства Москвы от 20.02.2013 № 99-ПП (в ред. Постановления Правительства Москвы. от 29.04.2019 № 579-ПП) «Об утверждении Положения о Департаменте городского имущества города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, 2013. № 11; Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019. № 32

21. Решение Совета депутатов Дмитровского муниципального района МО от 29.04.2010 № 534/80 (в ред. Решения Совета депутатов Дмитровского муниципального района МО от 19.08.2011 № 86/17) «Об утверждении Положения о Комитете по управлению муниципальным имуществом Дмитровского муниципального района Московской области» // Комитет по управлению муниципальным имуществом г.Дмитров. 2019. – Электронный ресурс: URL: www.kumi-dmitrov.ru

22. Решение Совета депутатов Раменского муниципального района МО от 25.02.2015 № 4/3-СД «Об утверждении Положения об Управлении муниципальным имуществом Раменского муниципального района» // Родник. 2015. № 26

23. Письмо Минфина России от 15.10.2015 № 02-03-10/5912 «О предоставлении органом местного самоуправления - собственником имущества МУП финансовой помощи МУП-должнику» // СПС Консультант плюс

Научная и учебная литература

24. Аганина Р.Н. Предпринимательское право: Правовое сопровождение бизнеса: учебник для магистров / Р.Н. Аганина, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др. – М.: Проспект, 2017. 848 с.

25. Алферов А.О. Определение целевых функций федеральных государственных унитарных предприятий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 3. С. 49 – 54

26. Алферов В.В. Законодательное обеспечение участия публичного образования в отношениях, регулируемых гражданским правом // Право и экономика. 2018. № 11. С. 13 - 19.

27. Алёхина С.А. К вопросу о правоспособности публично-правовых образований в административном судопроизводстве // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. – 2016. - № 5. – С. 3-10

28. Брежо М.А. Защита интересов государства при банкротстве унитарных предприятий и иных коммерческих организаций с долей государственного участия: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.03. Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации - Москва, 2005. - 191 с

29. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014) стр. 288

30. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность - М.: Издательство АН СССР., 1948. - 834 с.

31. Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут. - 2013. - 732 с.

32. Витрянский В.В. «Научно-практический комментарий (постатейный) к Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве)» // Статут. - 2003. – 1037 с.

33. Голубцов В.Г., Кондратьева К.С., Сыропятова Н.В. Обеспечение баланса частноправового и публично-правового регулирования в процессе предупреждения банкротства с использованием мер, направленных на стимулирование должника к надлежащему исполнению обязательств // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2. С. 62 - 74.

34. Ефимов А.В. Влияние аффилированности на компетенцию органов юридических лиц: проблемы квалификации принятия решения о совершении сделки зависимым юридическим лицом // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 10. С. 77 – 86

35. Забоев К.И. О применении ст. 168 Гражданского кодекса РФ и к вопросу о публичных интересах // Закон. -. 2015. - № 9. - С. 49 – 72

36. Золотько Т.А. Актуальные вопросы реформирования унитарных предприятий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6. С. 6 - 16.

37. Ибрагимов Р.С. О предупреждении несостоятельности (банкротства) организаций государственного сектора // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 8. С. 73 – 88

38. Карапетов А.Г., Фетисова Е.М., Матвиенко С.В., Бондаревская М.В. Обзор правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации по вопросам частного права за апрель 2015 г. // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 5. С. 24 - 43

39. Кабанова И.Е. Привлечение муниципальных образований и государства к субсидиарной ответственности при банкротстве унитарных предприятий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 10. С. 66 – 72

40. Кравченко Е.А. Проблемы защиты и реабилитации должника при несостоятельности (банкротстве) в Великобритании, Германии, США, Франции, России: сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 235

41. Разумов И. Субсидиарная ответственность лиц, контролировавших компанию банкрота: детальная инструкция от Верховного Суда // ЭЖ-Юрист. 2018. № 1. С. 1-2

42. Суханов Е.А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 5 - 15.

43. Ситдикова Р.И. Обеспечение частных, общественных и публичных интересов авторским правом. - М.: Статут, -. 2013. – 160 с.

44. Смагина Е.С. К вопросу об участии в гражданском и арбитражном судопроизводстве государственных органов // Российская юстиция. -. 2015. - № 7. - С. 69 - 71

45. Смагина Е.С. Формы и способы защиты государственных интересов в гражданском и арбитражном процессе // Вестник

юридического факультета Южного федерального университета. - 2014. - № 1. - С. 64 – 68

46. Телюкина М.В. Погашение определенными субъектами требований к должнику по обязательным платежам в конкурсных отношениях // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. Вып.39 / отв.ред. А.Г.Диденко. Алматы, 2012. С. 130

47. Телюкина М.В. Конкурсное право: Теория и практика несостоятельности (банкротства). М., 2002. С. 237; Комментарий к Федеральному закону от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) (Борисов А.Н.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014) стр. 119

48. Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М: Издательство БЕК. – 1995. – 496 с.

49. Ушницкий Р.Р. Правовая природа отношения учредительства в унитарном предприятии // Юрист. 2016. № 5. С. 14 – 19

50. Шершеневич Г. Ф. Конкурсный процесс. – 2-е изд. – М.: «Статут», 2013. – 477 с.

51. Шиткина И. Ответственность контролирующих должника лиц при несостоятельности (банкротстве) // Хозяйство и право. 2017. № 8. С. 3 - 24.

Акты судебных органов

52. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июля 2002 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в

связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации «Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков» и жалобой ОАО «Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств» // РГ. 2002. 1 авг.

53. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 (в ред. Постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2016 № 49) «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета, 1996. № 152; Российская газета, 2019. № 4

54. Постановление Пленума ВАС РФ от 09.12.2002 № 11 (ред. от 17.11.2015) «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. № 2. 2002; Бюллетень Верховного Суда РФ. № 1. 2016

55. Постановления Пленума ВАС РФ от 15.12.2004 № 29 (в ред. Постановления Пленума ВАС РФ от 21.12.2017 № 53) «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»// Хозяйство и право. 2005. № 3; Российская газета. 2017. № 297

56. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.12.2017 № 53 «О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве» // Российская газета, 2017, № 297

57. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 20.12.2005 № 97 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с заключением, утверждением и расторжением мировых соглашений в делах

о несостоятельности (банкротстве)» // Хозяйство и право, № 3, 2006 (Обзор)

58. Определение ВС РФ от 8 июля 2015 г. № 305-ЭС15-7306 // Электронное правосудие 2019. – Электронный ресурс: URL: https://kad.arbitr.ru

59. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 января 2018 года № 301-ЭС17-19654 по делу № А29-1633/2011 // Электронное правосудие 2017. – Электронный ресурс: URL: https://kad.arbitr.ru

60. Определение Верховного Суда РФ от 12 сентября 2018 года № 307-ЭС18-13686 по делу № А26-3088/2017 // Электронное правосудие 2017. – Электронный ресурс: URL: https://kad.arbitr.ru

61. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 февраля 2016 года по делу № А26-9857/2014 // Электронное правосудие 2019 – Электронный ресурс: URL: https://kad.arbitr.ru/

Интернет-источники

62. Законопроект № 554026-7: Пояснительная записка // Система обеспечения законодательной деятельности 2019. – Электронный ресурс: URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/554026-7

63. Законопроект № 554026-7: Заключение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления // Система обеспечения законодательной деятельности 2019. – Электронный ресурс: URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/554026-7

64. Законопроект № 554026-7: Заключение комитета Государственной Думы по экономической политике,

промышленности, инновационному развитию и предпринимательству // Система обеспечения законодательной деятельности 2019. – Электронный ресурс: URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/554026-7

65. Законопроект № 554026-7: Заключение комитета Государственной Думы по охране здоровья // Система обеспечения законодательной деятельности 2019. – Электронный ресурс: URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/554026-7

66. Как менялось число унитарных предприятий // Официальный сайт Федеральной налоговой службы. 2019. – Электронный ресурс: URL: https://www.nalog.ru/rn77/1

67. Реформа унитарных предприятий: проблемы и предложения // Портал «Открытое Правительство». 2019. – Электронный ресурс: URL: http://open.gov.ru/events/5514748/?sphrase_id=149670

68. Российский статистический ежегодник. 2016. Раздел 14.24 «Приватизация имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий по формам собственности и способам приватизации в 2003 - 2014 годах» // Федеральная служба государственной статистики – Электронный ресурс: URL: http:// http://www.gks.ru