

Моисеенко А.А.
студент магистратуры кафедры
гражданского права и процесса
Института права Челябинский
государственный университет
Россия, г. Челябинск
Института права Челябинского
государственного университета
Россия, г. Челябинск.

**ПРАВОВАЯ ОСНОВА ИНСТИТУТА НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ
БАНКРОТСТВА ГРАДООБРАЗУЮЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ В
КОНКУРСНОМ ПРАВЕ, ЕГО ВЗАМООТНОШЕНИЕ СО
СМЕЖНЫМИ ОТРАСЛЯМИ ПРАВА – КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМОЙ
РФ**

Аннотация. Статья посвящена вопросу правовой основы института несостоятельности банкротства градообразующей организации в конкурсном праве, его взаимоотношению со смежными отраслями права – контрактной системой РФ.

Ключевые слова: правовой режим несостоятельности (банкротства) градообразующей организации, признаки градообразующей организации, градообразующая организация как субъект правоотношений в контрактной системе РФ.

Moiseenko A.A.
master's student of the department of
civil law and process Institute of Law,
Chelyabinsk State University Russia,
Institute of law of Chelyabinsk state
University Russia, Chelyabinsk.

THE LEGAL BASIS OF THE INSTITUTE OF BANKRUPTCY OF A CITY-FORMING ORGANIZATION IN COMPETITION LAW, ITS RELATIONSHIP WITH RELATED BRANCHES OF LAW – THE CONTRACT SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation: *The article is devoted to the legal basis of the institution of bankruptcy of the city-forming organization in competition law, its relationship with related branches of law – the contract system of the Russian Federation.*

Keywords: *legal regime of insolvency (bankruptcy) of the city-forming organization, signs of the city-forming organization, city-forming organization as a subject of legal relations in the contract system of the Russian Federation.*

Разработка и последующее внедрение в российское конкурсное право правовых норм, определяющих порядок проведения в контрактной системе РФ закупок для отдельных категорий должников с учетом специфики конкурсного права, в настоящее время является одним из приоритетных, наиболее актуальных направлений.

Очень актуальной при этом является проблема выявления и учета интересов каждого из участников отношений в процедуре несостоятельности (банкротства) градообразующей организации. В литературе справедливо отмечается, что в процессе банкротства неизбежен конфликт интересов различных групп участников, при этом обязательно затрагиваются и публичные интересы [1, с. 24].

Глава IX, Федерального закона от «26» октября 2002 года №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (Далее – Закон №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)») предусматривает порядок применения процедур банкротства к отдельным субъектам предпринимательской деятельности: градообразующим, сельскохозяйственным, финансовым организациям, субъектам естественных монополий и пр. Для регулирования

отношений, возникающих вследствие банкротства градообразующих организаций, применяются нормы второго параграфа данной главы (ст. ст. 169-176).

Согласно п.1 ст.169 Федерального закона от «26» октября 2002 года (в ред. от 01.04.2020г.) №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» градообразующими организациями признаются юридические лица, численность работников которых составляет не менее двадцати пяти процентов численности работающего населения соответствующего населенного пункта. Особенности банкротства градообразующих организаций распространяются также на иные организации, численность работников которых превышает пять тысяч человек [2].

Для признания должника градообразующей организацией необходимо определить через указание в Законе №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» либо количество работающих сотрудников, либо соотношение количества работающих на предприятии-должнике и общего количества жителей населенного пункта (территориального муниципального образования).

Нелогичность действующей правовой регламентации усматривается в том, что, по сути, речь идет о распространении статуса градообразующих организаций на юридические лица с количеством работников более пяти тысяч человек, а не о применении к ним соответствующих норм [3, с. 211].

Обращает на себя внимание и тот факт, что термин «градообразующая организация» (с её четко определенным смысловым значением) используется не только для целей конкурсного права, но и в других институтах права, что подразумевает под собой сопутствующие проблемы на практике.

Признавая конкретное юридическое лицо градообразующей организацией, необходимо чтобы число сотрудников в данной организации составляло не менее одной четвертой численности работающего населения данного населенного пункта.

Общая численность работников градообразующей организации определяется в порядке, установленном нормативными правовыми актами Росстата России [4].

Статус градообразующей организации подлежит обязательному доказыванию в ходе арбитражного разбирательства. Согласно п. 3 ст. 170 Федерального закона от «26» октября 2002 года (в ред. от 01.04.2020г.) №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», при рассмотрении обоснованности требований кредиторов арбитражному суду должны быть предоставлены доказательства, подтверждающие, что градообразующая организация соответствует требованиям ст. 169 настоящего Федерального закона [5].

В качестве определяющих доказательств могут выступать любые статистические данные по организации, первичная документация по учету труда и его оплате, внутренние документы, предоставленные должником. При этом эксперты подчеркивают что, должником такие доказательства могут быть предоставлены на любой стадии банкротства [6, с. 6].

Должников, в отношении которых установлены особенности производства по делу о несостоятельности (банкротстве), называют должниками особых категорий, либо должниками отдельных категорий. Выделение отдельных категорий должников представляется логичным, позитивным и целесообразным, что справедливо отмечается отечественными учеными [7].

По действующему Российскому конкурсному законодательству юридическое лицо считается неспособным удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и обязательным платежам при наличии следующих признаков:

- обязательства не исполнены им в течение трех месяцев с даты, когда должны быть исполнены (п. 2 ст. 3 Закона № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»);

- сумма требований кредиторов к должнику составляет в совокупности не менее трехсот тысяч рублей, включая требования, подтвержденные вступившим в законную силу решением суда, а также требования налоговых и таможенных органов, подтвержденные решениями о взыскании задолженности за счет денежных средств или имущества должника (ст. 6 Закона № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»).

Неплатежеспособность может быть эпизодической (временной) и устойчивой (хронической) [8, с. 42]. В нашем случае нас интересует устойчивая (хроническая) неплатежеспособность, характеризующаяся тем, что организация должник:

- с задержкой или безнадежно поглощает средства банков, своих работников, акционеров, поставщиков;
- формирует недоимки по налогам и иным обязательным платежам;
- усугубляет свое финансовое состояние за счет выплат штрафных санкций.

В качестве еще одного из признаков банкротства Закон №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», устанавливает минимальный размер задолженности субъекта, в отношении которого инициируется дело о несостоятельности, но установленное ограничение минимального размера требований касается только требования кредитора-заявителя, необходимого для инициации процедуры несостоятельности (банкротства), тогда как после начала осуществления процедуры банкротства механизм банкротства может быть использован и для защиты прав иных кредиторов, требования которых менее установленного законодательством минимального размера.

Таким образом, в основе несостоятельности (банкротства) лежит положение, согласно которому участник имущественного оборота, не оплачивающий товары, услуги, работы, налоги и другие обязательные платежи в течение трех месяцев, считается неспособным исполнить свои обязательства перед кредиторами. Для того чтобы избежать несостоятельности (банкротства), должник должен либо погасить свои

обязательства, либо представить суду доказательства необоснованности требований кредиторов.

В правовой литературе существует точка зрения о наличии еще одного признака несостоятельности (банкротства), носящего формальный характер, а именно: для того, чтобы неплатежеспособность трансформировалась в несостоятельность, необходимо официальное признание ее арбитражным судом (ст. 65 Гражданского Кодекса РФ) [9].

Несостоятельность (банкротство) градообразующих организаций и связанные с ним признаки характерны именно для Российской экономики и законодательства. Данное понятие отсутствует в терминологии других государств и не имеет подобных аналогов в зарубежном и международном праве. Специальные правовые акты Германии (в частности, новое Положение о несостоятельности, которое вступило в силу с «01» января 1999 года) выделяют некоторые особые виды производства по делу о несостоятельности, но банкротство градообразующих должников к ним не относится [10, с. 12].

К исключительным критериям несостоятельности (банкротства) градообразующих организаций в России можно отнести следующие:

- статус юридического лица в качестве градообразующего;
- подача заявления при несостоятельности (банкротстве) градообразующей организации;
- особенности законодательных правоотношений по отношению к градообразующей организации.

Банкротство (несостоятельность) градообразующей организации имеет отличительные особенности при проведении судебных процедур:

- рассмотрения дела о банкротстве;
- введения внешнего управления под поручительство;
- продления финансового оздоровления или внешнего управления по ходатайству уполномоченного органа;

- поручительства органа исполнительной власти РФ, органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления;
- погашения требований кредиторов;
- продажи имущества и предприятия как «имущественного комплекса» градообразующей организации.

Положения, предусмотренные §2 Главы IX действующего Закона №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», применяются также к иным организациям и предприятиям, общее количество работников которых составляет не менее пять тысяч человек [11].

Комментируя вышеуказанную норму, Ткачев В. Н. высказывается о нелогичности правовой регламентации, которая по мнению ученого заключается в том, что «по факту (Де-юре), речь идет о распространении статуса градообразующих организаций и на юридические лица с количеством их сотрудников более пяти тысяч человек, а просто не о применении к ним соответствующих норм» [12, с. 57].

В этом случае с подобной трактовкой сложно не согласиться, ведь как представляется Законом №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» специальный правовой режим банкротства градообразующих предприятий также распространен и на крупные предприятия, что вовсе не означает отождествление их юридического статуса.

Таким образом, видится необходимым скорректировать существующие признаки градообразующей организации и п.1 ст. 169 ФЗ №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» изложить в следующей редакции: «для целей настоящего Федерального закона градообразующими организациями признаются юридические лица, численность работников которых составляет не менее двадцати пяти процентов численности работающего населения соответствующего населенного пункта и превышает пять тысяч человек».

В целях сохранения снижающегося производственного потенциала градообразующих организаций должников, в том числе так называемых «моногородов», признаки градообразующей организации необходимо

дополнить показателями интегрированности в ее структуру деятельности социально значимых и наиболее важных инфраструктурных объектов жилищно-коммунального хозяйства поселения, закрепленных за организацией должником в преобладающем процентном соотношении по отношению ко всей инфраструктуре территориального муниципального образования.

В связи с чем будет целесообразным дополнить понятие градообразующей организации еще одним квалифицирующим признаком и изложить п. 2 ст. 169 ФЗ №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в следующей редакции: «также градообразующими организациями признаются юридические лица, с интегрированными в ее структуру деятельности социально-значимыми и наиболее важными инфраструктурными объектами жилищно-коммунального хозяйства поселения (в том числе инженерные системы: водоснабжение, водоотведение, канализация, электроэнергия, тепловая энергия и пр.), закрепленными на балансе за организацией должником в преобладающем процентном соотношении по отношению ко всей инфраструктуре территориального муниципального образования по месту нахождения должника».

Обращает на себя внимание и тот факт, что термин «градообразующая организация» (с её четко определенным смысловым значением) используется не только для целей конкурсного права, но и в других институтах права, что подразумевает под собой сопутствующие проблемы на практике. Но при этом взаимодействие конкурсного права с другими российскими отраслями права не всегда ведет к неблагоприятному развитию отношений, так стоит обратить внимание на контрактную систему закупок для государственных и муниципальных нужд РФ. Тем более это становится наиболее актуальным вопросом на практике в связи с происходящими событиями в мире сегодня.

На экономическом рынке России крупнейшие инфраструктурные проекты могут не состояться в ближайшее время из-за сложившейся ситуации с коронавирусом и глубокой рецессией в мировой экономике,

несмотря на их продвижение как национальных проектов. Инвестиционные рейтинги могут смениться дефолтными значениями, обнулив стоимость активов инфраструктурных государственных монополий, на шестьдесят процентов формирующими доходную часть бюджета России. Средняя численность персонала за первый квартал 2020 года у субъектов предпринимательской деятельности значительно снизилась от показателей за последний квартал 2019 года [13]. В бюджетах различного уровня (федерального, регионального, муниципального) на данный момент существует накопленный дефицит, и он продолжает расти. В такой ситуации поручительство уполномоченных органов местного самоуправления и органов исполнительной власти по обязательствам градообразующей организации должника выглядит маловероятным.

Президент и председатель правления Сбербанка РФ Герман Г. О. сформулировал один из тезисов, который автор работы хотел бы транслировать и которым хотел бы поделиться в рамках проводимой исследовательской работы, — «это видение возможной длины и глубины наступившего кризиса. Он не будет V-образным — то есть резкое падение вниз и быстрый отскок, также, как и он не будет U-образным — то есть какое-то количество времени внизу, а потом быстрый отскок. Вполне возможна такая ситуация — что этот кризис будет длинным. Сейчас речь идет о жесточайшем кризисе, с которым мы столкнулись. В этот период мы говорим о необходимости сохранения рабочих мест, объема производства, здоровья людей. И, конечно же, о поддержании наиболее уязвимых и наиболее бедных слоев населения. Вот эти задачи сегодня на повестке дня» [14].

Во время разработки антикризисных инвестиционных проектов следует также оценить и проверить возможность получения государственных муниципальных заказов на выпускаемую или осваиваемую должником градообразующей организацией продукцию, работу или услугу [15, с. 116].

В целях восстановления платежеспособности градообразующей организации должника как на внесудебной процедуре санации так и ходе финансового оздоровления, внешнего управления под поручительство, а также продажи предприятия организации должника как «имущественного комплекса», включению в контракт купли-продажи предприятия постоянных обязательных условий, совершенствованию действующего конкурсного права, видится возможным выработать правовой механизм взаимодействия градообразующей организации должника и потенциальных муниципальных государственных заказчиков в рамках контрактной системы, регулируемой Федеральным законом от «05» апреля 2013 года (в ред. от 04.04.2020г., с изм. от 09.04.2020г.) №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Далее - Закона №44-ФЗ «О контрактной системе») [16].

Так для обеспечения градообразующей организации должника государственными и муниципальными контрактами на товары, работы услуги, которые она производит или оказывает необходимо реализовать в Законе №44-ФЗ «О контрактной системе» возможность прямого заключения договоров с заказчиками, по которым она будет выступать исполнителем, в целях дальнейшего осуществления своей финансово-хозяйственной деятельности для восстановления собственной платёжеспособности.

С помощью создания правовых инструментов как в контрактной системе РФ, так и в конкурсном праве необходимо выстроить прямую взаимосвязь между муниципальными и государственными заказчиками и исполнителем (градообразующей организацией должником). В данном случае будет целесообразным дополнить ст. 93 Закона №44-ФЗ «О контрактной системе» новым пунктом, в котором будет описан механизм привлечения градообразующей организации должника в качестве Единственного Поставщика, в отношении которого в деле о его несостоятельности (банкротстве) проводятся процедуры: внесудебная (санация) и судебная (наблюдение).

Особенность же конкурсного производства градообразующих должников заключается в необходимости осуществления защиты интересов работников, связанных с должником трудовыми отношениями. И здесь не вполне обоснованным представляется подход законодателя, в соответствии с которым градообразующая организация должник признается банкротом и в отношении неё открывается конкурсное производство.

Это возможно только в крайнем случае, когда процедуры финансового оздоровления либо внешнего управления (в том числе внешнего управления под поручительство) нецелесообразны. Но вопрос об экономической целесообразности, при удовлетворении интересов и требований кредиторов к градообразующей организации должен учитываться, с учетом сохранения рабочих мест для работников организации должника, поэтому необходимо разработать правовой механизм, определяющий как сохранить, или репрофилировать ликвидные активы предприятия должника, сохранить его филиалы, обособленные подразделения, которые могут самостоятельно осуществлять свою деятельность, в этом случае ст. 110 Федерального закона от «26» октября 2002 года (в ред. от 01.04.2020г.) №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» должна быть конкретизирована, с учетом выявленных особенностей.

В соответствии со ст. 449.1 Гражданского Кодекса РФ публичные торги по продаже предприятия (градообразующей организации) проводятся в электронной форме, для проведения таких торгов арбитражный управляющий заключает договор с оператором электронно-торговой площадки, сведения о котором должны содержаться на его сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Особенности проведения электронных процедур, закрытых электронных процедур регламентированы ст. 24.1 Закона №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Порядок проведения открытого электронного конкурса по продаже предприятия градообразующей организации должника регламентируется ст. 48 Закона №-44 ФЗ «О контрактной системе».

Продажа предприятия должника (градообразующей организации) осуществляется в форме электронного конкурса, поскольку на покупателя предприятия должника – победителя электронного конкурса возлагается обязанность по сохранению не менее пятидесяти процентов рабочих мест и соблюдению ряда иных условий продажи (ст. 175 Закона №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»).

Существенными условиями договора купли-продажи предприятия являются предмет сделки (т. е. имущественный комплекс) и те условия, согласование которых в письменной форме потребовала одна из сторон сделки, как правило поручитель организации должника (субъект публично-правового образования). Например, к таким условиям может относиться сохранение профиля ранее действовавшего предприятия градообразующей организации в течение определенного срока или обязанность модернизации предприятия на условиях, предусмотренных договором купли-продажи. При несоблюдении же существенных условий договор купли-продажи предприятия как объекта гражданских прав может быть расторгнут в судебном порядке [17].

В процессе изучения сложившейся правоприменительной судебной практики и действующего конкурсного, контрактного законодательства РФ было устоявлено отсутствие необходимых правовых инструментов взаимодействия и регулирования взаимоотношений субъектов этих правовых отраслей как между собой так и с такой категорией субъектов как «градообразующие организации должники», которым необходимо безусловное наличие: четко сформулированного собственного правового статуса и характеризующих признаков; правового механизма в случае продажи предприятия градообразующей организации должника как «имущественного комплекса» регулирующего порядок продажи предприятия; типовой формы проекта контракта купли-продажи «имущественного

комплекса», с включенными в него обязательными условиями и т. д. В связи с чем автор работы считает обоснованным дополнить §1 Главы III Федерального закона от «05» апреля 2013 года (в ред. от 04.04.2020г., с изм. от 09.04.2020г.) №-44 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» новой статьей с еще одним субъектом правоотношений – «градообразующей организацией должником», который будет иметь свой правовой статус, иметь квалифицирующие признаки, дополнительные преференции при определении участниками закупок своих потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), которыми уже обладают в Законе №-44 ФЗ «О контрактной системе» субъекты малого предпринимательства, социально-ориентированные некоммерческие организации, органы уголовно-исполнительной системы, организации инвалидов.

При этом следует выделить в Законе №44-ФЗ «О контрактной системе» градообразующей организации должнику в деле о её несостоятельности (банкротстве), в отношении которой проводятся судебные процедуры финансового оздоровления и внешнего управления под поручительство, определенный объем закупок от совокупного годового объема закупок муниципальных и государственных заказчиков предусмотренного действующим законом №44-ФЗ «О контрактной системе» и внесенного в план-график заказчиков в единой информационной системе закупок РФ на текущий и последующие календарные периоды. Тем самым обязать муниципальных и государственных заказчиков заключать муниципальные и государственные контракты в установленном объеме (например в размере пятнадцати процентов, которым уже обладают субъекты малого предпринимательства, социально-ориентированные некоммерческие организации) от плана-графика закупок на текущий календарный год, для оказания поддержки в деятельности по восстановлению платежеспособности градообразующих организаций должников.

Список литературы:

1. Карелина С. А. Категория интереса и институт несостоятельности (банкротства) как средство разрешения конфликта интересов // [Текст] — М.: 2007. № 3. С. 24.
2. Федеральный закон от «26» октября 2002 года (в ред. от 27.12.2018г. с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2020г) №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // «Собрание Законодательства» РФ от 2002г. №43. ст.4190.
3. Ткачев В. Н. Несостоятельность (банкротство) особых категорий субъектов конкурсного права: теоретические и практические проблемы правового регулирования. Учебное пособие. // [Текст] — М.: ИД Городец. 2010. С. 211.
4. Приказ Росстата от «06» августа 2018 года №485 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за численностью, условиями и оплатой труда работников» / Электронное издание // Справочная правовая система КонсультантПлюс Професионал 2020г.
5. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 07.05.2019г. №04АП-932/2019 по делу №А58-9104/2018 дата обращения 25 апреля 2019 года / (Документ не опубликован) // Справочная правовая система КонсультантПлюс Професионал 2020г.
6. Залесский В.В. Комментарий к Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве)» // [Текст] — М.: Проспект. 2013. С. 6.
7. Витрянский В. В. Постатейный комментарий Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» / [Текст] — М. Наука. 2003. С. 41. // Будалин Е. П. Правовые проблемы регулирования несостоятельности в России: Автореф. дис. канд. юрид. наук. / [Текст] — М.: Наука. 2001. С. 10.
8. Метелев С. Е. Миерманова С. Т. Учет и анализ банкротств: учебное пособие 2-е изд. // [Текст] – Омск: Омский институт (филиал) РГТЭУ. 2012г. С. 42.

9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от «30» ноября 1994 года № 51-ФЗ [Текст] // «Собрание законодательства» РФ – 1994г. - № 32.

10. Шеленкова Н. Б. Россия и Германия: новое законодательство о банкротстве. Сравнительно-правовой анализ. // «Собрание Законодательства» РФ. 1998г. №7. С.12.

11. Постановление ФАС Уральского округа от 20.05.2010г. №Ф09-1016/09-С3 по делу №А07-3822/2008-А-ИУС дата обращения 20 мая 2010 года (Документ не опубликован) //Справочная правовая система КонсультантПлюс Професионал 2020г.

12. Ткачев В. Н. Несостоятельность (банкротство) особых категорий субъектов конкурсного права: теоретические и практические проблемы правового регулирования. Учебное пособие. // [Текст] — М.: ИД Городец. 2010. С. 57.

13. Статистика Росстата РФ. Занятость и безработица в Российской Федерации в марте 2020 года (по итогам обследования рабочей силы). / Официальный интернет-портал Росстата РФ: <https://www.gks.ru>, 25.04.2020

14. Эксклюзивное интервью Германа Г. О.: «О спасении бизнеса, деньгах россиян и мире после коронавируса» / Экономика. Лента.ru // Электронное издание / www.lenta.ru / [articles /2020/04/21/ grefinterview](http://articles/2020/04/21/grefinterview), 20.04.2020

15. Беляев А.А. Коротков Э.М. Антикризисное управление: учебник. // [Текст] — М.: Юнити-Дана. 2015. С. 116.

16. Федеральный закон от «05» апреля 2013 года (в ред. от 04.04.2020г., с изм. от 09.04.2020г.) №-44 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // «Собрание законодательства» РФ. 08.04.2013г. №14. ст. 1652.

17. Постановление ФАС Московского округа от «13» августа 2002 года №КГ-А41/5248-02 дата обращения 13 августа 2002 года (Документ не

опубликован) // Справочная правовая система КонсультантПлюс
Профессионал 2020г.