

## Правовое регулирование банкротства градообразующих организаций

Впервые правила, регламентирующие особенности банкротства градообразующих организаций, появились в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ<sup>1</sup> (далее – Закон о банкротстве 1998 г.), в соответствии с которым под градообразующими организациями понимались такие юридические лица, численность работников которых с учетом членов их семей составляла не менее половины численности населения соответствующего населенного пункта.

Закон о банкротстве 1998 г. устанавливал **чрезвычайно льготный** (для должника-градообразующей организации) **режим** банкротства этой категории должников. Достаточно сказать, что указанный Закон предусматривал возможность продления под поручительство государственных органов власти или органов местного самоуправления срока внешнего управления градообразующей организацией до 10 лет, при условии, что должник и его поручитель приступает к расчетам с кредиторами не позже, чем через два года после введения внешнего управления.

При принятии **Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ<sup>2</sup>** (далее – Закон о банкротстве) были сохранены законоположения, определяющие особенности банкротства должников-градообразующих организаций. Однако при этом были установлены новые признаки градообразующих организаций. Подверглись изменениям и специальные правила, регламентирующие особенности применения отдельных процедур банкротства к должникам-градообразующим организациям.

### Понятие градообразующей организации

Признак градообразующей организации, позволяющий применять к соответствующему должнику содержащиеся в параграфе 2 главы 1X Закона о банкротстве специальные правила об особенностях банкротства, заключается в том, что **численность работников градообразующей организации должна составлять не менее 25 процентов численности работающего населения соответствующего населенного пункта.**

Правила о банкротстве градообразующих организаций применяются также к организациям, не обладающим указанным признаком, однако имеющим **численность работников, превышающую пять тысяч человек** (п. 2 ст. 169 Закона о банкротстве).

В судебно-арбитражной практике данное положение применялось с учетом разъяснения Высшего Арбитражного Суда РФ, согласно которому для установления признаков градообразующей организации при определении численности работников должника, имеющего филиалы, представительства и иные обособленные подразделения, расположенные вне места нахождения юридического

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 222 (далее – СЗ РФ).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

лица, учету подлежат работники должника (с членами их семей), постоянно проживающие в городе, поселке, другом населенном пункте места нахождения юридического лица. При определении численности работников организаций, к которым подлежат применению правила о градообразующей организации, учитываются все работающие независимо от места их проживания (п. 32 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 6 августа 1999 г. № 43 «Вопросы применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в судебной практике»<sup>3</sup>). Такой подход к определению градообразующей организации был вполне оправдан в ситуации, когда численность ее работников (с учетом их семей) сравнивалась с численностью всего населения соответствующего населенного пункта. Теперь же, когда согласно ст. 169 Закона о банкротстве наличие признаков градообразующей организации определяется исходя из соотношения численности работников должника и работающего населения города, поселка, иного населенного пункта, представляется необходимым учитывать всех работников организации-должника, в том числе и занятых в филиалах, представительствах и иных обособленных подразделениях этой организации.

Что касается организаций, к которым положения о банкротстве градообразующих организаций подлежат применению в силу того, что численность их работников превышает пять тысяч человек, то разъяснение Высшего Арбитражного Суда РФ о необходимости учитывать всех работающих независимо от места их проживания сохраняет свое значение и в условиях действия нового Закона о банкротстве.

## **Особенности рассмотрения дела о банкротстве**

При рассмотрении дела о банкротстве градообразующей организации расширяется круг лиц, участвующих в деле о банкротстве, определенный в ст. 34 Закона о банкротстве в виде закрытого перечня. К их числу отнесены: должник; арбитражный управляющий; конкурсные кредиторы; уполномоченные органы; лицо, предоставившее обеспечение для проведения финансового оздоровления; **федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления по месту нахождения должника в случаях, предусмотренных Законом о банкротстве.**

Органы местного самоуправления по месту нахождения должника-градообразующей организации во всех случаях имеют статус лиц, участвующих в деле о банкротстве градообразующей организации.

Что касается федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, то они могут быть привлечены в качестве лиц, участвующих в деле о банкротстве градообразующей организации, арбитражным судом. Закон о банкротстве не

<sup>3</sup> Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1999. № 10. С. 80.

содержит положений, определяющих основания и условия привлечения указанных государственных органов к участию в деле о банкротстве градообразующей организации. Этот вопрос должен решаться арбитражным судом, исходя из конкретных обстоятельств дела о банкротстве.

**Статус** лица, участвующего в деле о банкротстве, означает, что соответствующее лицо (орган местного самоуправления, федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации) **наделяется определенными процессуальными правами и несет процессуальные обязанности**. Лица, участвующие в деле, имеют право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии; заявлять отводы; представлять доказательства и знакомиться с доказательствами, представленными другими лицами, участвующими в деле до начала судебного разбирательства; участвовать в исследовании доказательств; задавать вопросы другим участникам арбитражного процесса, заявлять ходатайства, делать заявления, давать объяснения арбитражному суду, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам; знакомиться с ходатайствами, заявленными другими лицами, возражать против ходатайств, доводов других лиц, участвующих в деле; знать о жалобах, поданных другими лицами, участвующими в деле, знать о принятых по данному делу судебных актах и получать копии судебных актов, принимаемых в виде отдельного документа; обжаловать судебные акты; пользоваться иными процессуальными правами, предоставленными им Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ<sup>4</sup> (далее – АПК) АПК и другими федеральными законами. Лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами, а также нести процессуальные обязанности, предусмотренные АПК и иными федеральными законами или возложенные на них арбитражным судом (ст. 41 АПК).

Помимо указанных общих прав, которые принадлежат всякому лицу, участвующему в деле, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местные органы власти как лица, участвующие в деле о банкротстве градообразующей организации, обладают также дополнительными процессуальными правами, предусмотренными Законом о банкротстве.

Закон о банкротстве (п. 3 ст. 170) предусматривает, что доказательства, подтверждающие наличие у должника признаков градообразующей организации, должны быть предоставлены арбитражному суду при рассмотрении обоснованности требований кредиторов. Редакция соответствующей нормы не может быть признана удачной. Представляется, что соответствующие доказательства могут быть представлены (и соответственно оценены арбитражным судом) на любой стадии дела о банкротстве.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

## Особенности реабилитационных процедур

Общий порядок введения **внешнего управления** состоит в том, что **арбитражный суд выносит соответствующее определение на основании решения собрания кредиторов об обращении в арбитражный суд с ходатайством о введении внешнего управления** (ст. 93 Закона о банкротстве). Если же речь идет о должнике-градообразующей организации, арбитражный суд может ввести внешнее управление и в том случае, когда собранием кредиторов не принято решение об обращении в суд с ходатайством о введении этой процедуры банкротства. Определение о введении внешнего управления градообразующей организацией при указанных обстоятельствах может быть принято арбитражным судом на основании ходатайства органа местного самоуправления, а также федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (если последние привлечены арбитражным судом к участию в деле о банкротстве) при том обязательном условии, что соответствующим органом предоставлено **поручительство** по обязательствам должника. В этом случае лицом, предоставившим поручительство, признается соответственно муниципальное образование, Российская Федерация или субъект Российской Федерации (в лице их уполномоченных органов).

В случае предоставления поручительства по обязательствам должника соответствующий орган местного самоуправления, федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации получает возможность выбрать саморегулируемую организацию, из состава членов которой будет назначен внешний управляющий, а также сформулировать требования к кандидатуре **внешнего управляющего**.

Предоставление поручительства по обязательствам должника—градообразующей организации означает, что обратившийся с соответствующим ходатайством в арбитражный суд орган местного самоуправления (привлеченный к участию в деле федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации) принимает на себя субсидиарную ответственность по обязательствам должника.

Одна из особенностей проведения реабилитационных процедур банкротства: финансового оздоровления и внешнего управления, - в отношении должника-градообразующей организации состоит в том, что срок проведения указанных процедур может быть продлен (за пределами максимального срока по общим положениям – два года) арбитражным судом не более чем на **один год**. Таким образом, **предельный срок** процедур финансового оздоровления или внешнего управления, применяемых в отношении должников-градообразующих организаций, может составить **три года**.

В качестве основания продления срока финансового оздоровления или внешнего управления признается **ходатайство** органа местного самоуправления или привлеченного к участию в деле о банкротстве градообразующей организации федерального органа исполнительной власти (органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации). Обязательным условием продления срока проведения указанных процедур является предоставление соответствующим органом поручительства по обязательствам должника-градообразующей организации.

В отличие от Закона о банкротстве 1998 г. (п. 3 ст. 135) ныне действующий Закон о банкротстве не предусматривает возможности продления срока внешнего управления градообразующей организацией до 10 лет под поручительство органа местного самоуправления, федерального органа исполнительной власти либо органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем в соответствии с п. 2 ст. 233 Закона о банкротстве по делам, производство по которым возбуждено до вступления в силу указанного Закона (3 декабря 2002 г.), до момента завершения процедуры банкротства (в том числе внешнего управления), введенной до вступления в силу Закона о банкротстве, подлежат применению нормы Закона о банкротстве 1998 г. Следовательно, в случае, если процедура внешнего управления должника-градообразующей организации была введена арбитражным судом до 3 декабря 2002 г., сохраняется возможность ее продления под поручительство органа местного самоуправления, федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации на срок до 10 лет.

## Поручительство

Существенным недостатком Закона о банкротстве 1998 г. являлось отсутствие понятия поручительства, предоставляемого по делам о банкротстве градообразующих организаций, а также позитивного регулирования соответствующих правоотношений. Данное обстоятельство нередко приводило к тому, что в судебно-арбитражной практике к указанным правоотношениям применялись правила о договоре поручительства, содержащиеся в Гражданском кодексе Российской Федерации (ст. 361-367).

Исходя из понятия поручительства по обязательствам должника, определенного в п. 1 ст. 173 в целях Закона о банкротстве, указанная категория не имеет ничего общего с договором поручительства как способом обеспечения гражданско-правовых обязательств и не может регулироваться нормами ГК о договоре поручительства.

*Поручительством* (в смысле Закона о банкротстве) признается односторонняя обязанность лица, давшего поручительства за должника, отвечать за исполнение последним всех его денежных обязательств перед кредиторами, а также обязанностей по уплате обязательных платежей в бюджеты и внебюджетные фонды.

Круг лиц, которыми в рамках дела о банкротстве может быть дано поручительство по обязательствам должника-градообразующей организации, ограничен органами местного самоуправления (как лицами, участвующими в деле о банкротстве градообразующей организации), а также федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в случае привлечения последних арбитражным судом к участию в деле о банкротстве).

Вместе с тем с точки зрения материального права предоставление поручительства со стороны названных местных и государственных органов означает возникновение соответствующих долговых обязательств непосредственно у муниципального образования, Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

Порядок и условия предоставления поручительства по обязательствам должника – градообразующей организации регулируются не только нормами Закона о банкротстве, но и общими положениями о государственном и муниципальном долге (включая обязательства по государственным и муниципальным гарантиям), содержащимися в главе 14 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ).

Вместе в тем предусмотренные Законом о банкротстве правила о порядке и условиях предоставления поручительства муниципальными образованиями, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по отношению к общим положениям о государственных и муниципальных гарантиях, содержащимся в БК РФ, носят специальный характер и по этой причине подлежат приоритетному применению.

В Законе о банкротстве ( п. 2 ст. 173) определены существенные условия поручительства, а также требования, предъявляемые к его оформлению. **Заявление** о поручительстве должно в обязательном порядке содержать сведения о сумме обязательств должника перед кредиторами и обязанностей по уплате обязательных платежей (видимо, эта сумма должна совпадать с общей суммой задолженности по реестру требований кредиторов на дату подачи заявления о поручительстве), а также график погашения задолженности. Последнее обстоятельство делает необходимым предварительный анализ возможностей должника рассчитаться с кредиторами в сроки, предлагаемые графиком погашения задолженности, хотя формально согласования заявления о поручительстве с должником не требуется.

Требования к форме поручительства включают в себя необходимость обязательного приложения к заявлению о поручительстве документов, подтверждающих включение обязательств по поручительству в соответствующий бюджет на дату предоставления поручительства.

Поручительство

Оформление поручительства

На должника и его поручителя возлагается обязанность приступить к расчетам с кредиторами в соответствии с графиком погашения задолженности, предусмотренным поручительством. Вместе с тем следует иметь в виду, что обязанность поручителя, ограничивается тем, что он берет на себя **субсидиарную ответственность** по обязательствам должника на тот случай, если последний не исполнит график погашения задолженности. Во всяком случае, конкурсные кредиторы и уполномоченные органы не наделяются правом требовать от поручителя исполнения графика погашения задолженности совместно с должником. Возможность привлечения поручителя к субсидиарной ответственности появляется лишь в случае срыва должником графика погашения задолженности.

Субсидиарный характер ответственности поручителя в наибольшей степени выражен в п. 4 ст. 173 Закона о банкротстве. Требования к поручителю могут быть предъявлены кредиторами и уполномоченными органами лишь в том случае, если указанные требования не погашены должником в порядке и в сроки, предусмотренные графиком погашения задолженности, и лишь в части сумм, не выплаченных последним. Такие требования предъявляются в общем порядке, предусмотренном законодательством, т.е. за рамками дела о банкротстве путем предъявления иска соответственно в суд или арбитражный суд.

Особое последствие предусмотрено на тот случай, когда в связи с ненадлежащим исполнением должником графика погашения задолженности остаются неисполненными требования кредиторов и уполномоченных органов, составляющие в сумме третью часть общей задолженности по реестру требований кредиторов, которые не компенсируются субсидиарной ответственностью поручителя. При таких обстоятельствах перед арбитражным судом может быть поставлен вопрос о досрочном прекращении процедуры финансового оздоровления или внешнего управления, признании должника банкротом и открытии конкурсного производства.

### **Особенности погашения требований кредиторов.**

По новому Закону о банкротстве Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование могут реализовать свое право **осуществить расчеты со всеми кредиторами и уполномоченными органами по обязательствам и обязательным платежам или погасить их иным способом**, предусмотренным законом, в ходе процедуры внешнего управления градообразующей организацией, или при проведении процедуры финансового оздоровления.

В случае принятия соответствующим публичным образованием решения о погашении требований кредиторов и уполномоченных органов по гражданско-правовым обязательствам и обязательным платежам расчеты должны производиться в порядке очередности, установленной статьями 134-138 Закона о банкротстве (п. 2 ст. 174 Закона о банкротстве).

Данная норма страдает некоторой неточностью в отношении требований кредиторов первой очереди. Буквальное толкование ст. 134 (п. 4) и ст. 135 Закона о банкротстве о порядке удовлетворения требований кредиторов первой очереди означало бы необходимость определения размера требований граждан, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, путем капитализации соответствующих повременных платежей до достижения гражданами возраста семидесяти лет, но не менее чем за десять лет. Такой порядок расчетов с кредиторами первой очереди (путем капитализации повременных платежей) оправдан лишь в том случае, когда должник признан банкротом и в отношении него открыто конкурсное производство, поскольку ликвидация должника приведет к прекращению всех его обязательств.

Погашение Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием требований кредиторов на стадии финансового оздоровления или внешнего управления должником-градообразующей организацией, напротив, **служит основанием прекращения производства по делу о банкротстве**, и должник сохраняет возможность выплачивать гражданам в случае причинения вреда их жизни и здоровью присужденные повременные платежи.

Поэтому в данном случае правило о том, что расчеты с кредиторами должны производиться соответствующим публичным образованием «в порядке очередности, установленной статьями 134-138 настоящего Федерального закона», подлежит ограничительному толкованию, имея в виду, что в отношении кредиторов первой очереди речь идет не о выплате им капитализированной суммы (до 70-летнего возраста) повременных платежей, а о погашении задолженности по повременным платежам, образовавшейся на момент, когда публичное образование производит расчеты с кредиторами.

Фактическое погашение Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием требований кредиторов и уполномоченных органов по гражданско-правовым обязательствам и обязательным платежам в ходе финансового оздоровления или внешнего управления служит основанием для прекращения производства по делу о банкротстве должника-градообразующей организации, о чем арбитражный суд выносит соответствующее определение.

## **Продажа предприятия градообразующей организации**

В отличие от Закона о банкротстве 1998 г. (ст. 137), который определял правила о продаже имущественного комплекса (предприятия) градообразующей организации лишь на случай, когда соответствующая продажа осуществлялась в период внешнего управления градообразующей организацией, новый Закон о банкротстве (ст. 175) содержит специальные положения о продаже предприятия градообразующей организации как при проведении

**внешнего управления**, так и в ходе **конкурсного производства**.

Нельзя не заметить, что правила о продаже предприятия градообразующей организации, содержащиеся в указанной статье, с точки зрения обеспечения социальной защищенности работников (членов их семей) градообразующей организации, значительно уступают положениям Закона о банкротстве 1998 г.

Ранее (по Закону о банкротстве 1998 г.) при наличии соответствующего ходатайства органа местного самоуправления или привлеченного к участию в деле федерального органа исполнительной власти (органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации) предприятие градообразующей организации подлежало продаже путем проведения конкурса, обязательными условиями которого признавались сохранение рабочих мест для не менее чем 70 процентов работников, занятых на предприятии на момент его продажи, а также обязанность покупателя в случае изменения профиля деятельности предприятия переобучить или трудоустроить указанных работников (п. 2 и 3 ст. 137).

Теперь же орган местного самоуправления (привлеченные к участию в деле о банкротстве федеральный орган исполнительной власти либо орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации) вправе ходатайствовать лишь о включении в договор купли-продажи в качестве его существенного условия обязанности покупателя **сохранить рабочие места не менее чем для 50 процентов работников**, занятых на продаваемом предприятии, причем лишь в течение срока, не превышающего трех лет с момента заключения договора купли-продажи предприятия.

Иные условия продажи предприятия градообразующей организации, которые, по мнению соответствующего органа, должны стать обязательными для покупателя, могут попасть в договор купли-продажи предприятия лишь на основании решения собрания кредиторов.

Закон о банкротстве (п. 3 ст. 175) содержит положения о последствиях **неисполнения покупателем условий договора купли-продажи предприятия** градообразующей организации. Правда, характер и объем этих последствий, вряд ли может стимулировать государственные органы и органы местного самоуправления к расторжению договора в случае нарушения покупателем его условия о сохранении рабочих мест и иных условий, направленных на обеспечение интересов работников градообразующей организации. Ведь в случае расторжения договора (такое решение может быть принято арбитражным судом на основании заявления органа местного самоуправления или привлеченного к участию в деле федерального органа исполнительной власти либо органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, по ходатайству которого проводился конкурс) покупателю предприятия градообразующей организации за счет соответствующего

бюджета не только должны быть возвращены денежные средства, уплаченные им по договору купли-продажи предприятия, но и, сверх того, подлежат компенсации инвестиции, осуществленные покупателем в период действия договора.

Указанные специальные правила об особых последствиях **расторжения договора** купли-продажи предприятия, как представляется, не могут служить препятствием для применения в субсидиарном порядке общих положений о последствиях расторжения гражданско-правового договора, и в частности п. 5 ст. 453 ГК, согласно которому в случае, если основанием для расторжения договора послужило существенное нарушение договора одной из сторон, другая сторона вправе требовать возмещения убытков, причиненных расторжением договора.

Поэтому не исключена ситуация, когда государственный орган или орган местного самоуправления одновременно с иском о расторжении договора купли-продажи предприятия заявит требование о взыскании убытков, которое в дальнейшем (при наличии встречного иска покупателя о возмещении средств, уплаченных за предприятие, а также внесенных инвестиций) может быть использовано для прекращения соответствующих обязательств путем **зачета** встречного однородного (денежного) **требования**.

### **Особенности продажи имущества градообразующей организации в конкурсном производстве**

Признание должника-градообразующей организации банкротом влечет открытие конкурсного производства, целью которого является продажа имущества должника и удовлетворение (за счет выручки от продажи указанного имущества) требований кредиторов и уполномоченных органов.

Существенной особенностью продажи имущества должника-градообразующей организации в период конкурсного производства является обязанность конкурсного управляющего организовать **публичные торги** (конкурс) для продажи всего имущественного комплекса (предприятия) градообразующей организации.

Только в том случае, если попытка продажи предприятия градообразующей организации окажется неудачной, конкурсный управляющий может приступить к продаже имущества должника по частям. При этом продажа имущества градообразующей организации должна осуществляться в общем порядке, предусмотренном для продажи части имущества должника в процедуре внешнего управления.