СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ДЕЛЕ О БАНКРОТСТВЕ: ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ НА МАТЕРИАЛАХ УРАЛЬСКОГО ОКРУГА

Жданов Ю. В.

помощник арбитражного управляющего, аспирант, Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук (Россия),
620087, Россия, г. Екатеринбург, ул. Самолетная, д. 33, к. 154, zhdanovyv@gmail.com

УДК 347
ББК 67.404

Цель. Систематизация и исследование практики реализации специальных полномочий органов местного самоуправления в деле о банкротстве для формирования рекомендаций.

Методы. Исследованы лучшие и худшие практики реализации специальных полномочий органов местного самоуправления в Уральском округе. Источник данных для исследования - информация о судебных делах, размещенная в Картотеке арбитражных дел (http://kad.arbitr.ru/) о судебных делах о банкротстве с участием муниципалитетов. Преимущественный метод исследования – кейс-стади.

Результаты. Выявлены полномочия органов местного самоуправления в делах о банкротстве, не характерные для других участников отношений несостоятельности. Исследована практика реализации данных полномочий. В результате исследования материалов судебной практики сформулирован ряд рекомендаций, практически применимых в деятельности органов местного самоуправления.

Научная новизна. Систематизация полномочий органов местного самоуправления в деле о банкротстве, выявление среди них специальных полномочий. Формулировка рекомендаций по реализации специальных полномочий, основанных на анализе судебной практики Уральского округа.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, несостоятельность (банкротство), специальные полномочия, практика реализации.

SPECIAL POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE BANKRUPTCY CASE: CHARACTERISTICS AND PRACTICE ON THE IMPLEMENTATION OF THE MATERIALS OF THE URALS DISTRICT

Zhdanov Yu.V.
Assistant Arbitration Manager, PhD student, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Russia), 33 Samoletnaya st., Yekaterinburg, Russia, 620087, zhdanovyv@gmail.com

Purpose. Systematization and study of the practice implementation of special powers of local governments in the bankruptcy case to form recommendations.

Methods. Investigated the best and worst practice of implementation of special powers of local governments in the Urals District. The data source for research - information about court cases placed in the files of arbitration cases (http://kad.arbitr.ru/) on judicial bankruptcy cases involving municipalities. A preferred method of research - a case study.

Results. Revealed the powers of local self-government in bankruptcy cases, not typical for other participants in insolvency. Investigated the practice of the implementation of these powers. In the result of research materials of judicial practice several recommendations, practically applicable to the activity of local governments are made.

Scientific novelty. Systematization of powers of local governments in the bankruptcy case, identifying among them special powers. Formulation of recommendations for the implementation of special powers, based on the analysis of the judicial practice of the Ural District.

© Жданов Ю. В., 2014

Жданов Ю. В.

Key words: local government, insolvency (bankruptcy), special powers, practice of implementation.

Конституция Российской Федерации закрепляет, что органы местного самоуправления (далее – ОМС) самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения [1, ст. 132]. К числу таких вопросов, наряду с типичными и наиболее часто обсуждаемыми, (социальная сфера, сфера ЖКХ и т.д.) относится и вопрос, связанный с участием ОМС в процедурах банкротства организаций и граждан, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей. Успешная реализация полномочий ОМС в процедурах банкротства позволяет содействовать решению многих задач, стоящих перед муниципалитетами, таких как обеспечение финансовой самостоятельности, решение вопроса занятости населения, обеспечение надлежащего функционирования коммунальных служб и др.

Характерной особенностью органов местного самоуправления как субъекта отношений несостоятельности является количественное и качественное многообразие полномочий, предоставленных им действующим законодательством [2] и сложившейся практикой. Помимо очевидных полномочий уполномоченных органов (административной организации – кредитора) и собственника имущества должника в деле о банкротстве, ОМС также присущи уникальные, характерные только для них полномочия. Для целей данной статьи их будет разумно определить как **специальные полномочия органов местного самоуправления в деле о банкротстве**. К их числу относятся:

- обязанность принять имущество должника, оставшееся после расчетов с кредиторами;
- комплекс прав и обязанностей, связанных с признанием объектов имущества должника социально значимыми;
- особое положение и полномочия, вытекающие из него в рамках дел о банкротстве градообразующих организаций.

Такое многообразие и разнообразие предоставленных законодателем и практикой возможностей для отстаивания органами местного самоуправления своих интересов при участии в делах о банкротстве зачастую приводит к ситуации, когда муниципальные служащие соответствующего профильного подразделения (как правило, такими подразделениями являются комитет по управлению муниципальным имуществом, либо юридическое управление) оказываются не в состоянии компетентно разработать стратегию и успешно осуществить в ее рамках конкретные действия для максимально возможного достижения целей местного самоуправления в ходе отдельно взятой процедуры банкротства. В результате, с одной стороны, для недобросовестных участников таких дел о банкротстве открываются широкие возможности для личного обогащения, с другой стороны, территории, подотчетные муниципалитету, испытывают на себе негативные последствия различного рода.

Шагом к решению такой проблемы, на наш взгляд, может стать систематизация всех предоставленных ОМС в деле о банкротстве полномочий и их иллюстрация примерами из современной практики, что позволит сформулировать рекомендации для профильных муниципальных служащих.

Вопросы, связанные с ролью кредитора (уполномоченного органа) и собственника имущества должника в деле о банкротстве, проработаны в научной литературе достаточно серьезно, на сегодняшний день опубликованы как фундаментальные исследования, так и множество статей, содержащих разного рода практические рекомендации. К примеру, полномочия кредитора рассмотрены в монографии К.Б. Кораева [3], статье Д. Петелько [4]. Проблемы, связанные с осуществлением полномочий собственника имущества должника, освещены в публикациях В.А. Болдырева [5], С.А. Карелиной [6].

В свою очередь, вопросы, касающиеся специальных полномочий отдельных субъектов оборота в деле о банкротстве, в том числе, органов местного самоуправления, исследовались намного менее интенсивно.

Так, в свободном доступе удалось найти лишь одну публикацию, посвященную полномочиям (в том числе специальным) органов местного самоуправления в деле о банкротстве [7], где указанные полномочия классифицировались и исследовались с позиций административного права, что, на наш взгляд, не позволяет с уверенностью говорить о достаточной степени разработанности данной темы. Исследование специальных полномочий органов местного самоуправления методами сравнительного анализа, анализа нормативно-правовых актов, анализа и обобщения судебной практики, анализа управленческих ситуаций (кейс-стади) позволит, на наш взгляд, сделать шаг в направлении дальнейшей разработки проблем специальных полномочий отдельных субъектов оборота в деле о банкротстве.

В публикации, ссылка на которую дана выше, классификация полномочий органов местного самоуправления, приведенная в несколько более общем виде, во многом совпала с предлагаемой в настоящей

статье. Различными являются выводы: в публикации Ломакина С.С. они сводятся, как и в большей части юридической научной литературы, к предложениям об изменении действующего законодательства.

Целью же настоящей статьи является выработка практически применимых в современных условиях рекомендаций для действующих муниципальных служащих. Для ее достижения полагается обоснованным систематизировать имеющиеся специальные полномочия ОМС в деле о банкротстве и прийти к формулировке рекомендаций путем изучения лучших и худших практик их реализации.

Обязанность принять имущество должника, оставшееся после расчетов с кредиторами

Вопрос о судьбе имущества, оставшегося без хозяина, в гражданском законодательстве решается весьма традиционно. В том случае, если такое имущество (бесхозяйное в чистом виде, выморочное имущество, имущество, оставшееся после расчетов с кредиторами в ходе конкурсного производства) не нашло хозяина как по договору (завещанию), так и по закону, оно подлежит принятию на баланс органа местного самоуправления по месту нахождения имущества. [8, с. 4].

Передаче ОМС подлежит все имущество должника, оставшееся после расчетов с кредиторами, за исключением имущества, которым не могут владеть органы местного самоуправления. К такому имуществу относятся, к примеру, объекты оборонно-промышленного комплекса [9].

Статья 148 Федерального закона от 26.10.2002 №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее - Закон о банкротстве) раскрывает порядок взаимодействия конкурсного управляющего и органа (органов) местного самоуправления по месту нахождения имущества должника. Так, согласно пункту 2 указанной статьи, органы местного самоуправления обязаны принять имущество в течение 30 дней с момента получения подписанного управляющим акта приема-передачи имущества, либо в течение 14 дней вернуть указанный акт вместе с протоколом разногласий.

В том случае, если орган местного самоуправления откажется, или попытается уклониться от получения имущества, оставшегося после расчетов с кредиторами, конкурсный управляющий будет обязан обратиться в арбитражный суд, рассматривающий дело о банкротстве должника, с заявлением о понуждении органа местного самоуправления принять такое имущество [2, ст. 148]. Аналогичным образом, через суд, рассматривающий дело о банкротстве, разрешается вопрос о передаче органам местного самоуправления имущества, оставшегося после расчетов с кредиторами, в том случае, если конкурсный управляющий и ОМС не смогли урегулировать разногласия, возникшие в связи с передачей [8, с. 4].

В практике, связанной с исполнением обязанности органов местного самоуправления принять имущество, оставшееся после расчетов с кредиторами должника при отсутствии притязаний на него со стороны учредителей/ участников должника, все складывается однозначно. Суды достаточно давно пришли к выводу о том, что состояние, вид, факт регистрации права собственности, а также иные факторы (кроме невозможности отнесения имущества к муниципальной собственности) не являются основанием для отказа органа местного самоуправления в принятии имущества должника, оставшегося после расчетов с кредиторами.

Необходимо отметить, что основной причиной отказа муниципалитета в принятии имущества является то, что имущество, подлежащее передаче в казну, в подавляющем большинстве случаев является и неликвидным, и бесполезным. Кроме того, что более важно, гражданским законодательством РФ [10, ст. 210] установлено общее правило, в соответствии с которым бремя содержания имущества несет его собственник. На практике это означает, что, помимо того, что на балансе у муниципалитета будет числиться не нужное ему имущество, сам факт его наличия может потребовать дополнительных трат, связанных с его содержанием. Очевидно, что содержание непригодного для решения вопросов местного самоуправления имущества не является задачей ОМС, вследствие чего возникают случаи, когда уполномоченные органы пытаются уклониться или отказаться от принятия такого имущества.

Например, конкурсный управляющий ОАО «Вахрушевуголь» Катрушин А.К. обратился в арбитражный суд с заявлением о понуждении Волчанского городского округа в лице Комитета по управлению имуществом и Карпинского городского округа в лице Комитета по управлению имуществом принять на баланс движимое и недвижимое имущество должника, оставшееся после расчетов с кредиторами, без предъявления дополнительных требований и условий к конкурсному управляющему.

Имущество, подлежащее передаче в местную казну, включало в себя автодороги 1960-1990х годов постройки, водоемы, каналы рек, теплотрассу.

Определением Арбитражного суда Свердловской области от 21.05.2010 года по делу №А60-9550/2006 [11] заявление конкурсного управляющего удовлетворено, суд обязал органы местного самоуправления принять на баланс имущество должника. ОМС не согласились с указанным судебным актом и обратились в Семнадцатый арбитражный апелляционный суд с жалобой.

Суд апелляционной инстанции, рассмотрев жа-

лобу, не нашел оснований для ее удовлетворения [12] в связи со следующим. Передача имущества должника в собственность муниципального образования осуществляется без каких-либо дополнительных условий. В силу прямого указания закона с учетом фактических обстоятельств орган местного самоуправления обязан принять имущество в муниципальную собственность непосредственно после получения уведомления от конкурсного управляющего и без каких-либо дополнительных условий, в том числе, по фактическому состоянию, отсутствия правоустанавливающих документов и технической документации.

Резюмируя, следует отметить, что силу действующего закона и сложившейся судебной практики, органы местного самоуправления обязаны принимать любое имущество должника, в каком бы оно ни было состоянии. Отказ или уклонение от принятия такого имущества теоретически может повлечь за собой обязанность по возмещению убытков кредиторам, вызванных затягиванием процедуры конкурсного производства, а также, в некоторых случаях, понесенных при рассмотрении спора в суде расходов. Судебная практика по делам о взыскании убытков за неправомерные действия подобного рода на сегодняшний день отсутствует, и было бы крайне недальновидным для ОМС своими действиями способствовать ее формированию.

Комплекс прав и обязанностей, связанных с признанием объектов имущества должника социально значимыми

Социально значимыми объектами признаются объекты имущества должника, используемых для обеспечения деятельности дошкольных образовательных учреждений, других образовательных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, объекты, используемые для организации доврачебной помощи, скорой и неотложной амбулаторно-поликлинической, стационарной медицинской помощи, объекты коммунальной инфраструктуры, относящиеся к системам жизнеобеспечения, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий [2, ст. 132]. Такие объекты имущества должника могут быть проданы арбитражным управляющим в ходе внешнего управления и должны быть проданы в процедуре конкурсного производства. Однако порядок их продажи существенно отличается от порядка, предусмотренного для продажи остального имущества должника. К наиболее существенным отличиям относятся следующие:

- продажа социально значимых объектов осуществляется с торгов в форме конкурса, а не аукциона, что означает, что критерием определения победителя торгов является не только цена, предложенная в ходе торгов, но и выполнение обязательств, определенных организатором торгов;

- победитель конкурса по реализации социально значимого объекта имущества должника обязан заключить с органом местного самоуправления, на территории которого находится объект имущества соглашение об исполнении условий конкурса. Ненадлежащее исполнение, а равно незаключение такого соглашение наделяет орган местного самоуправления правом обратиться в суд с заявлением о расторжении договора купли-продажи имущества с торгов. Удовлетворение заявления судом влечет за собой передачу имущества в муниципальную собственность и возврат победителю торгов денежных средств, уплаченных за имущество, из местного бюджета;

- в том случае, если социально значимые объекты имущества должника не будут проданы с первых и повторных торгов в форме конкурса, данные объекты будут переданы в муниципальную собственность соответствующего муниципального образования в лице органов местного самоуправления на основании определения арбитражного суда, рассматривающего дело о банкротстве.

Принципиально важным в данной ситуации является то, что именно ОМС определяют, относится ли объект имущества к социально значимым. Иначе говоря, в том случае, если орган местного самоуправления заинтересован в получении имущества в муниципальную собственность, он на совершенно законных основаниях может признать его социально значимым (разумеется, если он имеет хоть какое-то отношение к данной сфере) и получить имущество после того, как повторные торги в форме конкурса будут признаны несостоявшимися.

Непосредственно в Законе о банкротстве порядок признания объектов социально значимыми не закреплен, однако, в современной практике арбитражного управления, формируемом, в том числе, и на территории Свердловской области, сложилась следующая последовательность [13]:

- после инвентаризации имущества должника, конкурсный управляющий, полагая, что часть объектов имущества является (может являться социально значимым), обращается в орган местного самоуправления, на территории которого находится данный актив с запросом о предоставлении пояснений, является ли тот или иной объект имущества должника социально значимым;

- орган местного самоуправления в течение семи дней [2, ст. 20.4] отвечает на запрос управляющего, разъясняя, является ли объект имущества социаль-

но значимым;

- в случае, если ответ ОМС на запрос конкурсного управляющего не устраивает последнего, он вправе обратиться в суд, рассматривающий дело о банкротстве, с заявлением о разрешении разногласий в порядке статьи 60 Закона о банкротстве. В таком случае факт принадлежности имущества к числу социально значимого устанавливается судом.

В тех случаях, когда арбитражный управляющий не обращается в органу местного самоуправления с запросом в отношении социальной значимости объектов, а проводит торги в форме аукциона, а в последствие и публичного предложения, с которого реализует имущество должника, заинтересованный орган местного самоуправления вправе обжаловать результаты торгов в судебном порядке, а так же требовать передачи спорного имущества в муниципальную собственность. Случаев обращения в суд с подобными заявлениями много как на территории Свердловской области, так и по России в целом. Принципиальное значение в таких делах имеет факт признания, либо непризнания судом спорного объекта имущества социально значимым. Обратимся к конкретным примерам.

Федеральный арбитражный суд Уральского округа, рассматривая требование органа местного самоуправления о признании торгов по реализации имущества должника недействительными [14], пришел к выводам о том, что в ст. 110, 132 Закона о банкротстве не дано понятия объектов коммунальной инфраструктуры, относящихся к системе жизнеобеспечения, и не содержится перечня такого имущества, которое относятся к социально значимым объектам.

Определяющим фактором при отнесении имущества к социально значимому является его особая значимость для жизнеобеспечения населения, экономическая или производственная ценность. Исследовав представленные в материалы дела доказательства, в том числе техническую документацию, суд установил, что спорные объекты имеют производственно-хозяйственное назначение (мастерские, склады, конторы, гаражи), использование которых не предусмотрено для целей обеспечения нужд муниципального образования, в связи с чем отказал в признании торгов недействительными и передаче имущества в муниципальную собственность.

В качестве другого примера из практики, когда требования администрации муниципального образования о признании торгов недействительными были удовлетворены, предполагается рассмотреть Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от пятого февраля 2013 года [15].

На собрании кредиторов предприятия 17.07.2009 было принято решение о порядке, сроках и условиях продажи сооружения – тепломагистрали, также теплового пункта по начальной цене в размере 20 550 000 рублей.

Торги по продаже спорного имущества предприятия от 02.09.2009 и от 20.10.2009 признаны несостоявшимися.

Собранием кредиторов 23.11.2009 принято решение о продаже спорного имущества посредством публичного предложения.

Победителем состоявшихся 04.05.2010 торгов признано общество «Инвест-Класс», с которым заключен договор купли-продажи спорного имущества по цене 2 495 000 рублей.

Администрация Яйвинского городского поселения не согласилась продажей имущества в такой форме и обратилась в суд с заявлением о признании торгов недействительными и обязании конкурсного управляющего должника передать спорное имущество в муниципальную собственность.

Рассмотрев дело, Президиум ВАС РФ пришел к следующему. Согласно пункту 4 статьи 132 Закона о банкротстве социально значимые объекты продаются в порядке, установленном статьей 110 данного Закона. При этом обязательными условиями конкурса по продаже указанных объектов являются обязательства покупателей обеспечивать надлежащее содержание и использование таких объектов в соответствии с их целевым назначением, а также выполнение иных устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации обязательств. В случае продажи объектов коммунальной инфраструктуры к обязательным условиям конкурса относятся также обязательства покупателей предоставлять гражданам, организациям, осуществляющим эксплуатацию жилищного фонда социального использования, а также организациям, финансируемым за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, товары (работы, услуги) по регулируемым ценам (тарифам) в соответствии с установленными надбавками к ценам (тарифам) и предоставлять упомянутым потребителям установленные федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления льготы, в том числе льготы по оплате товаров (работ, услуг). После проведения конкурса орган местного самоуправления заключает с покупателем социально значимых объектов соглашение об исполнении условий конкурса.

В случае признания торгов несостоявшимися и незаключения договора купли-продажи с единственным участником торгов, а также в случае незаключения договора купли-продажи по результатам торгов внешний управляющий в порядке, предусмотренном пунктом 18 статьи 110 Закона, принимает решение о

проведении повторных торгов.

Не проданные на повторных торгах социально значимые объекты согласно пункту 5 статьи 132 Закона о банкротстве подлежат передаче в муниципальную собственность соответствующего муниципального образования в лице органов местного самоуправления.

Нормы статьи 139 Закона о банкротстве, регулирующие порядок продажи имущества в том числе посредством публичного предложения, не подлежат применению при продаже социально значимых объектов, поскольку статьей 132 Закона о банкротстве установлен особый порядок продажи имущества должника, не включенного в конкурсную массу.

Таким образом, Высший Арбитражный Суд РФ подтвердил право органов местного самоуправления на получение в муниципальную собственность всех социально значимых объектов, не проданных с первых и повторных торгов по реализации имущества должника в форме конкурса, и установил недопустимость реализации социально значимых объектов имущества должника с торгов в форме публичного предложения.

Из представленных материалов следует вывод о том, что в том случае, если имущество должника является действительно социально значимым, оно совершенно точно перейдет в собственность муниципалитета после признания вторых торгов несостоявшимися, в силу того, что, как правило, цена, определяемая в качестве начальной при продаже имущества с торгов, завышена относительно реальной рыночной цены имущества. Подтверждается это хотя бы материалами дела, рассмотренного ВАС РФ, где при начальной стоимости имущества в 20 миллионов оно было куплено за 2,5 млн. рублей.

Исходя из представленной выше практики реализации рассматриваемого специального полномочия видно, что основным критерием, в зависимости от которого выстраивается последовательность действий органа местного самоуправления, является заинтересованность в получении спорного имущества должника в муниципальную собственность **на безвозмездной основе**. Оптимальной, по мнению автора, является следующая последовательность действий:

- определить, является ли объект имущества, принадлежащий банкроту, социально значимым;

- определить, есть ли интерес ОМС в признании данного объекта имущества социально значимым и получении его в муниципальную собственность;

- если интерес в приобретении имущества отсутствует (это может быть связано с большей экономической обоснованностью арендования такого имущества, нежели приобретения его в собственность, либо с желанием аффилированных ОМС лиц приобрести имущество в собственность и сдавать ОМС в аренду, «распиливая» деньги местного бюджета), не отвечать на запрос конкурсного управляющего о статусе имущества, не обжаловать торги в форме публичного предложения, с которых будет продано имущество;

- если у ОМС есть интерес в приобретении имущества, самостоятельно направить конкурсному управляющему уведомления о статусе объектов имущества как социально значимых, следить за процедурой торгов по реализации имущества, в случае продажи имущества путем публичного предложения, обжаловать торги в суде.

Разумеется, что не все имущество можно признать социально значимым, либо не социально значимым. Однако, в том случае, если вопрос о социальной значимости имущества неоднозначен (например, у должника имеется котельная, при этом неподалеку от нее функционирует аналогичная по характеристикам муниципальная котельная), следование алгоритму, представленному выше, позволит решить данный вопрос в выгодную для муниципалитета сторону.

Особое положение и полномочия, вытекающие из него в рамках дел о банкротстве градообразующих организаций

К исключительным полномочиям органов местного самоуправления также следует отнести права и обязанности, вытекающие из положения органов местного самоуправления при банкротстве градообразующих организаций. В том случае, если число работников юридического лица – банкрота составляет более, чем 25 процентов от общего числа работающего населения в муниципальном образовании, либо численность работников предприятия превышает пять тысяч человек, данное предприятие признается градообразующим, [2, ст. 169] что влечет за собой следующие последствия:

- уполномоченный орган местного самоуправления на соответствующей градообразующей организации территории признается лицом, участвующим в деле о банкротстве; [2, ст. 170]

- уполномоченный орган местного самоуправления на соответствующей градообразующей организации территории наделяется правом обратиться в арбитражный суд с ходатайством о введении в отношении должника внешнего управления под поручительство муниципального образования. Аналогичное право предусмотрено и для органов государственной власти субъекта РФ вместе с федеральными органами власти. В таком случае внешнее управление вводится независимо от воли кредиторов должника, а лицо, его заявившее получает возможность определить требования к кандидатуре внешнего управляющего. Вместе с тем, в случае, если требования кредиторов не будут погашены, лицо, заявившее ходатайство о введении внешнего управления под поручительство автоматически несет субсидиарную ответственность по всем обязательствам должника: [2, ст. 171]

- уполномоченный орган местного самоуправления на соответствующей градообразующей организации территории наделяется правом на обращение в арбитражный суд с ходатайством о продлении срока финансового оздоровления либо внешнего управления в отношении должника при условии поручительства заявителя ходатайства;

- муниципальное образование в лице уполномоченного органа местного самоуправления в любое время до окончания финансового оздоровления градообразующей организации или внешнего управления градообразующей организацией вправе рассчитаться со всеми кредиторами либо погасить требования кредиторов по денежным обязательствам и об уплате обязательных платежей иным предусмотренным Законом о банкротстве способом; [2, ст. 172]

- уполномоченный орган местного самоуправления или государственной власти в случае продажи предприятия должника – градообразующей организации вправе обратиться с ходатайством о включении в число существенных условий договора купли-продажи предприятия условия о сохранении рабочих мест не менее чем для пятидесяти процентов работников такого предприятия на срок не более трех лет. В случае несоблюдения такого условия, договор купли-продажи предприятия подлежит расторжению арбитражным судом. При расторжении договора купли-продажи покупателю такого предприятия за счет средств соответствующего бюджета возмещаются средства, затраченные на покупку предприятия, и осуществленные в период действия договора инвестиции, а предприятие подлежит передаче муниципальному образованию; [2, ст. 175]

- в случае признания должника – градообразующей организации банкротом и открытия в отношении нее конкурсного производства, имущество должника продается следующим образом: на первые торги выставляется предприятие как имущественный комплекс, что позволяет реализовать порядок, описанный в предыдущем абзаце. В том случае, если с первых торгов предприятие градообразующей организации реализовано не было, имущество должника подлежит реализации в порядке и на условиях, предусмотренных для обычных организаций [2, ст. 176].

Если отбросить обязательное требование закона о реализации в конкурсном производстве предприятия должника с первых торгов как имущественный комплекс, то совокупность полномочий органов местного самоуправления при банкротстве градообразующих организаций практически повторяет полномочия собственника имущества должника – унитарного предприятия в деле о банкротстве. Так, почти все из них направлены на предоставление возможности погашения задолженности и восстановления деятельности должника за счет средств местного бюджета. В силу того, что на сегодняшний день подавляющее большинство местных бюджетов имеют дефицит и во многом зависят от безвозмездных перечислений из бюджетов другого уровня, подобные сценарии реализуются крайне редко. Из приведенного выше списка полномочий реальная роль органов местного самоуправления заключается в том, чтобы вовремя включить в число существенных условий договора купли-продажи предприятия требование о сохранении числа рабочих мест в тех случаях, когда это имеет принципиальное значение для сохранения социально-экономического климата на территории муниципального образования.

Полномочия, связанные с банкротством градообразующих организаций фактически не реализуются в связи с тем, что на территории Свердловской области градообразующие организации крайне редко доходят до банкротства. Вопросы, связанные с неплатежеспособностью таких предприятий, как правило, решаются не через экономические механизмы и юридические процедуры банкротства, а политическими методами. Ярчайшим примером является скандал, связанный с возможным банкротством градообразующего предприятия города Краснотурьинска Свердловской области. Тогда вопрос решался на уровне Председателя Правительства РФ[16][17]. В современной российской практике банкротство зачастую является крайней мерой, на которую идут в том случае, когда иные возможности для взыскания задолженности, либо спасения предприятия исчерпаны.

Вместе с тем, если допустить вероятность резкого ухудшения экономической ситуации в России и мире, практика реализации полномочий ОМС, вытекающих из их особой роли при банкротстве градообразующих организаций, могут инструментом затягивания процедуры банкротства, либо каналом для расходования денежных средств, выделяемых вышестоящими бюджетами, направленными на сохранение числа рабочих мест.

* * *

Через грамотную реализацию описанных выше специальных полномочий возможно решение важнейших задач, стоящих перед каждым муниципалитетом. К числу таких задач относятся как наиболее общие задачи, стоящие перед ОМС, связанные с обеспечением устойчивого развития территории (для решения данных задач муниципалитет наделен полномочиями участвовать в деле о банкротстве градообразующих организаций и определять социальную значимость имущества должника), так задачи связанные, к примеру, с исполнением ОМС функции по управлению и распоряжению муниципальным имуществом.

Предложенная в настоящей статье характеристика специальных полномочий ОМС в деле о банкротстве и

проанализированные материалы практики их реализации позволили сформулировать ряд рекомендаций, изложенных после анализа практик осуществления каждого из полномочий, целевой аудиторией которой являются руководители и сотрудники соответствующих органов местного самоуправления. Вкратце, рекомендации сводятся к следующему:

1.Принимать любое имущество должника, не реализованное в ходе конкурсного производства, в каком бы оно ни было состоянии. Отказ или уклонение от принятия такого имущества теоретически может повлечь за собой обязанность по возмещению убытков кредиторам, вызванных затягиванием процедуры конкурсного производства, а также, в некоторых случаях, понесенных при рассмотрении спора в суде расходов.

2.Отслеживать (прежде всего, через открытые источники) ход процедур банкротства предприятий, владеющих социально значимым (потенциально социально значимым) имуществом. В зависимости от интересов муниципалитета в отношении имущества (действительно высокая социальная значимость, прибыльность, или убыточность, высокие расходы на содержание), способствовать признанию данного имущества в деле о банкротстве социально значимым (путем направления уведомлений, обжалования действий арбитражного управляющего, торгов и т.д.), либо не способствовать (игнорирование запросов арбитражного управляющего, обращение в суд, рассматривающий дело о банкротстве, с заявлением о разрешении разногласий, обжалование действий арбитражного управляющего и т.д.).

3.При продаже предприятия должника – градообразующей организации включить в число существенных условий договора купли-продажи предприятия требование о сохранении числа рабочих мест в тех случаях, когда это имеет принципиальное значение для сохранения социально-экономического климата на территории муниципального образования. При условии финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов, либо наличия необходимых ресурсов в местном бюджете, в целях сохранения числа рабочих мест в муниципалитете использовать предусмотренные законом возможности для исполнения обязательств несостоятельного градообразующего предприятия.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (в ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ 2002. № 43. Ст. 4190.
3. Кораев К.Б. Правовой статус конкурсных кредиторов в деле о банкротстве. М.: Волтерс Клувер, 2010. 208 с.
4. Петелько Д. Статус конкурсных кредиторов // Арбитражный управляющий. 2011. № 6. С. 40 - 46.
5. Болдырев В.А. Согласие собственников имущества на совершение юридически значимых действий учреждениями и унитарными предприятиями // Право и экономика. 2012. № 12. С. 20 - 28.
6. Карелина С.А. Правовые проблемы предупреждения несостоятельности (банкротства) // Предпринимательское право. Приложение Бизнес и право в России и за рубежом. 2011. № 3. С. 4 - 9.
7. Ломакин С.С. Правовой статус органов местного самоуправления в рамках специального административно-правового режима несостоятельности (банкротства) // Закон и право 2013. № 1. С. 112-114.
8. Баженова О.И. Публично-правовое образование как собственник «в последней инстанции»: проблемы правового регулирования и правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 2 - 16.
9. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность: Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
10. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ 1994. № 32. Ст. 3301.
11. Определение Арбитражного суда Свердловской области от 21.05.2010 года по делу №А60-9550/2006 [электронный ресурс]. Картотека арбитражных дел ВАС РФ (kad.arbitr.ru).
12. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.07.2010 № 17АП-2482/2006-ГК по делу № А60-9550/2006 [электронный ресурс]. Картотека арбитражных дел ВАС РФ (kad.arbitr.ru).
13. Архив Арбитражного суда Свердловской области. Дело №А60-20071/2011.
14. Постановление ФАС Уральского округа от 25.12.2012 № Ф09-11532/12 по делу № А07-3689/2012 [электронный ресурс]. Картотека арбитражных дел ВАС РФ (kad.arbitr.ru).
15. Постановление Президиума ВАС РФ от 05.02.2013 № 14614/12 по делу № А50-25754/2011 [электронный ресурс]. Картотека арбитражных дел ВАС РФ (kad.arbitr.ru).
16. Путин спас от банкротства завод Олега Дерипаски [электронный ресурс]. URL: http://lifenews.ru/

news/76587 (дата обращения: 27.09.2014).
17. Жители Краснотурьинска объединяются, чтобы спасти Богословский алюминиевый завод [электронный ресурс]. URL:http://www.nr2.ru/ekb/383415.html (дата обращения 27.09.2014).

References:

1. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote December 12, 1993 // Rossiyskaya Gazeta. 1993. 25 December.
2. On Insolvency (Bankruptcy): The Federal Law of 26.10.2002 № 127-FZ (as amended on 12.03.2014) // Collection of Laws of the Russian Federation. 2002. №43. Art. 4190.
3. Koraev K.B. The legal status of the bankruptcy creditors in the bankruptcy case. M.: Wolters Clower, 2010. 208 p.
4. Petelko D. The status of the bankruptcy creditors // Bankruptcy commissioner. 2011. № 6. P. 40 - 46.
5. Boldyrev V.A Consent of the owner of the property on the performance of legal action agencies and unitary enterprises // Pravo I ekonomika. 2012. № 12. P. 20 - 28.
6. Karelina S.A. Legal problems of preventing insolvency (bankruptcy) // Business law. App. Business and Law in Russia and abroad. 2011. № 3. P. 4 - 9.
7. Lomakin S.S. The legal status of local government within the special administrative-legal regime of insolvency (bankruptcy) // Zakon I pravo. 2013. № 1. P. 112-114.
8. Bazhenova O.I. Public legal education as the owner of "last resort": problems of legal regulation and enforcement // Konstituycionnoye I municipalnoye pravo. 2012. № 11. P. 2 - 16.
9. On the delimitation of state ownership in the Russian Federation on federal property, state property of republics within the Russian Federation, territories, regions, autonomous regions, autonomous regions and cities of Moscow and St. Petersburg and municipal propertyResolution of the Supreme Council of the Russian Federation of December 27, 1991 № 3020-1 [e-resource]. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
10. The Civil Code of the Russian Federation (Part One): The Federal Law of 30.11.1994 № 51-FZ (as amended from 05.05.2014) // Collection of Laws of the Russian Federation 1994. № 32. Art. 3301.
11. Determination of the Arbitration Court of the Sverdlovsk region of 21.05.2010 in Case №A60-9550 / 2006 [e-resource]. Card file arbitration cases SAC RF. URL: kad.arbitr.ru (date of access 12.09.2014)
12. Resolution of the Seventeenth Arbitration Appeal Court of 29.07.2010 № 17AP-2482/2006-HA in the case number A60-9550 / 2006 [e-resource]. Card file arbitration cases SAC RF. URL: kad.arbitr.ru (date of access 12.09.2014)
13. Archive of the Arbitration Court of the Sverdlovsk region. Case №A60-20071 / 2011 [e-resource]. Card file arbitration cases SAC RF. URL: kad.arbitr.ru (date of access 12.09.2014)
14. Resolution of the Federal Antimonopoly Service of the Ural region from 25.12.2012 № F09-11532 / 12 in the case number A07-3689 / 2012 [e-resource]. Card file arbitration cases SAC RF. URL: kad.arbitr.ru (date of access 12.09.2014)
15. Resolution of the Presidium of the Russian Federation of 05.02.2013 № 14614/12 on the case number A50-25754 / 2011 [e-resource Card file arbitration cases SAC RF. URL: kad.arbitr.ru (date of access 12.09.2014)
16. Putin saved from bankruptcy the factory of Oleg Deripaska [e-resource]. URL: http://lifenews.ru/news/76587 (date of access: 27.09.2014).
17. Residents of Krasnoturyinsk come together to save Theological aluminum plant [e-resource]. URL:http://www.nr2.ru/ekb/383415.html (date of access 27.09.2014).