

Особенности банкротства субъектов естественных монополий

В данной статье автор анализирует правовые аспекты процедуры банкротства, применяемой к субъектам естественных монополий. Отдельно рассматриваются особенности отнесения должника к субъекту естественных монополий, отличия в процессе возбуждения процедуры банкротства, специальные участники такого дела о банкротстве, а также возможность приостановления производства по делу.

Ключевые слова: процедура банкротства, естественные монополии.



А. Попелюк,
советник в практике разрешения
споров юридической фирмы Lidings

Хотя банкротство предприятий коммунальной сферы случается относительно редко, для коммунальщиков и других субъектов естественной монополии высокая долговая нагрузка не является чем-то необычным. Они не защищены от тех же рисков, с которыми сталкиваются другие компании в условиях экономической нестабильности. Так, согласно данным Верховного Суда Российской Федерации, в 2015 г. было подано 52 заявления о признании субъектов естественной монополии банкротом, при этом всего в пяти случаях было принято решение о признании должника банкротом. Рост к 2014 г. составил 13 %. Статистика при этом не отражает сведения о введении процедуры наблюдения в отношении таких должников.

Общественная и социально-экономическая значимость деятельности субъектов, необходимость бесперебойного функционирования являются причинами, по которым регулирование процедуры банкротства для них выделено в отдельный параграф девятой главы Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве). Во многом положения указанного параграфа заимствованы из Федерального закона «Об особенностях несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса», который действовал с 2002 по 2009 г.

Особенности процедуры несостоятельности таких субъектов проявляются в (1) понятии должника в процедуре, (2) критериях для возбуждения процедуры, (3) участии органов исполнительной власти на правах лица, участвующего в деле, (4) оспаривании тарифа как основании для приостановления дела, (5) особенностях внешнего управления, (6) особенностях продажи имущества. Рассмотрим некоторые из них.

Особенности отнесения должника к субъектам естественной монополии

Закон о банкротстве понимает под субъектом естественной монополии организацию, осуществляющую производство и (или) реализацию товаров (работ, услуг) в условиях естественной монополии. Это понятие почти идентично тому, что предусмотрено Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

Отнесение той или иной организации к субъекту естественной монополии является прерогативой суда, который рассматривает поступившее заявление о банкротстве такого лица. Наиболее достоверным свидетельством отнесения должника к субъекту естественной монополии является включение должника в реестр субъектов, который ведется Федеральной антимонопольной службой. Впрочем, в этом правиле могут быть исключения: утрата характеристик субъекта естественной монополии должником, который включен в такой реестр, должна означать невозможность применения соответствующих положений Закона о банкротстве, невзирая на наличие записи в реестре о таком должнике.

Закон также не содержит правила на случай, если должник, являющийся субъектом естественной монополии, в преддверии банкротства передал имущество, с помощью которого осуществлял регулируемую деятельность, третьему лицу. Ведь долг перед кредиторами мог созреть, когда такой должник оказывал услуги в условиях естественной монополии, а производство по делу о банкротстве будет вестись уже в отношении обычного хозяйствующего субъекта. Что должно происходить в случае, если в ходе производства по делу права должника на имущество, переданное должником, с помощью которого оказываются услуги в сфере естественной монополии, будут восстановлены? По всей видимости, можно говорить о появлении оснований для пересмотра судебного акта о введении соответствующей процедуры либо о появлении оснований для непосредственного применения положений параграфа 6 главы 9 Закона о банкротстве к уже ведущимся процедурам.

Например, в ходе рассмотрения дела о банкротстве муниципального унитарного предприятия (далее — МУП) городского поселения Сергиев Посад «Теплосеть», после того как конкурсный управляющий добился возврата в конкурсную массу имущественного комплекса предприятия, с помощью которого оказывались услуги по теплоснабжению¹, суд первой инстанции не стал давать оценку применимым нормам к возбужденному делу, невзирая на то, что МУП фактически вновь стал монополистом.

Наиболее достоверным свидетельством отнесения должника к субъекту естественной монополии является включение должника в реестр субъектов, который ведется Федеральной антимонопольной службой.

Факт невключения юридического лица в реестр субъектов естественной монополии сам по себе также не свидетельствует об отсутствии у должника статуса субъекта естественной монополии.

Для определения наличия либо отсутствия у должника статуса субъекта естественной монополии суду необходимо установить, осуществляет ли должник деятельность в условиях естественной монополии на момент введения процедуры банкротства. При этом суд должен ориентироваться на признаки, которые установлены Законом о естественных монополиях. В частности, это осуществление деятельности в сфере, которая регулируется Законом о естественных монополиях: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам; железнодорожные перевозки; услуги по передаче электрической и тепловой энергии; водоснабжение и водоотведение и проч. Например, оказание услуг по водоснабжению единственным предприятием в городе определенно является монопольным. Сложнее ситуация, когда в городе имеется несколько таких предприятий. Очевидно, что не всякое осуществление таких услуг может происходить монополично. Суд должен исследовать долю рынка, занимаемую должником, является ли она доминирующей. В спорных ситуациях, когда доминирующее положение должника неочевидно, суду следует обращаться за содействием в антимонопольную службу.

Особенности возбуждения дела о банкротстве

До 2009 г. в соответствии с ранее действовавшим Федеральным законом «Об особенностях несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий» применялись следующие критерии банкротства: организация-должник считается неспособной удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20 ноября 2014 г. по делу № А41-10304/10.

и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если соответствующие обязательства и (или) обязанность не исполнены организацией-должником в течение шести месяцев с момента наступления даты их исполнения и сумма кредиторской задолженности превышает балансовую стоимость имущества организации-должника, в том числе права требования. Эти условия были практически невыполнимыми, особенно с учетом того, что размер прав требований мог произвольно увеличиваться недобросовестным должником, действующим в сговоре с иными лицами.

В настоящее время установлены следующие критерии для возбуждения процедуры: если требования кредиторов по денежным обязательствам составляют не менее чем один миллион рублей, и указанные требования должны быть подтверждены исполнительным документом и не удовлетворены в полном объеме путем обращения взыскания на имущество должника, указанное в пунктах 13 части 1 статьи 94 Федерального закона «Об исполнительном производстве» (п. 3 ст. 197 Закона о банкротстве).

В соответствии с указанными положениями в первую очередь производится взыскание движимого имущества, непосредственно не участвующего в производстве товаров, выполнении работ или оказании услуг, в том числе на ценные бумаги (за исключением ценных бумаг, составляющих инвестиционные резервы инвестиционного фонда), предметы дизайна офисов, готовую продукцию (товары), драгоценные металлы и драгоценные камни, изделия из них, а также лом таких изделий; во вторую очередь — на имущественные права, непосредственно не используемые в производстве товаров, выполнении работ или оказании услуг; в третью очередь — на недвижимое имущество, непосредственно не участвующее в производстве товаров, выполнении работ или оказании услуг.

Судебная практика показывает, что в подавляющем большинстве случаев отказом для возбуждения дела о банкротстве служит то, что кредиторы не представляют доказательств, подтверждающих обращение взыскания на имущество должника, за счет которого требования заявителя не были удовлетворены в полном объеме.

Какие доказательства помимо исполнительного листа следует представлять кредиторам для того, чтобы обосновать соблюдение предусмотренного порядка? Это сведения об оценке имущества судебным приставом-исполнителем, подтверждающие, что стоимости имущества должника недостаточно для удовлетворения требований заявителя, а также то, что реализация судебным приставом-исполнителем не задействованных в производстве имущественных прав должника не позволит удовлетворить требования кредитора.

Судебная практика показывает, что в большинстве случаев отказом для возбуждения дела о банкротстве служит то, что кредиторы не представляют доказательств, подтверждающих обращение взыскания на имущество должника, за счет которого требования не были удовлетворены в полном объеме.

Это протоколы о признании торгов по реализации указанного имущества несостоявшимися по причине отсутствия заявок на участие в них. Кроме того, кредитор может представить постановление об окончании исполнительного производства в отношении должника в связи с невозможностью обращения взыскания на его имущество и о возвращении взыскателю исполнительных документов, выданных на основании вступивших в законную силу решений суда.

Специальные участники дела о банкротстве

Рассмотрение дела о банкротстве должника — субъекта естественной монополии имеет предусмотренные Законом особенности, в том числе в отношении круга лиц, участвующих в деле. В силу статьи 198 Закона лицом, участвующим в деле о банкротстве должника — субъекта естественной монополии, наряду с лицами, определенными Законом, признается федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации проводить государственную политику в отношении соответствующего субъекта естественной монополии.

Уполномоченным органом, осуществляющим контроль и надзор за деятельностью естественных монополий, в настоящее время является Федеральная антимонопольная служба. Закон о банкротстве не содержит каких-либо особенностей в статусе указанного органа, кроме одной. Так, пункт 2 статьи 201 Закона о банкротстве устанавливает, что при продаже непосредственно используемого монополистом имущества путем проведения конкурса антимонопольная служба заключает соглашение с покупателем об исполнении условий конкурса. В случае неисполнения покупателем имущества должника, положений указанного соглашения договор подлежит расторжению арбитражным судом на основании заявления антимонопольной службы.

Характерно, что в открытых базах отсутствуют свидетельства того, чтобы такие иски когда-либо рассматривались в судах. Более того, судебная практика отражает чрезвычайно низкую активность уполномоченных органов в деле о банкротстве таких должников.

Наличие статьи 198 Закона о банкротстве зачастую используется недобросовестными должниками для обжалования возбуждения производства по делу в связи с непривлечением органов антимонопольной службы к участию в деле. Между тем, если суд по своей инициативе не привлек антимонопольную службу к участию в деле при рассмотрении вопроса о введении в отношении должника процедуры наблюдения, это не может являться безусловным основанием для отмены судебных актов, поскольку служба может быть привлечена в дальнейшем по инициативе суда либо ходатайству лица, участвующего в деле.

Закон о банкротстве предусматривает ограниченные права Российской Федерации и ее субъектов, а также права муниципальных образований в лице соответствующих уполномоченных органов на участие в деле о банкротстве. Указанные лица вправе приостановить продажу имущества, непосредственно используемого для производства и (или) реализации товаров (работ, услуг) в условиях естественной монополии, в ходе внешнего управления на срок не более чем три месяца для выработки предложений о восстановлении платежеспособности субъекта естественной монополии.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект № 1007488-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», который предусматривает возможность включения в состав лиц, участвующих в деле, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления по месту нахождения должника. По мнению авторов проекта, присутствие в делах о банкротстве только уполномоченного федерального органа не в полной мере способно отражать интересы представителей всех уровней региональной и местной власти, поскольку взаимодействие с налоговыми органами в данном вопросе не всегда эффективно, а иногда и ограничено законодательством (например, в части защиты персональных данных).

Приостановление производства по делу

В соответствии со статьей 199 Закона о банкротстве в случае, если должником — субъектом естественной монополии до принятия арбитражным судом заявления о признании должника банкротом подано исковое заявление в суд о признании недействительными актов органов государственной власти об утверждении цен

(тарифов) на товары (работы, услуги), производимые и (или) реализуемые в условиях естественной монополии, производство по делу о банкротстве такого должника приостанавливается до вступления в законную силу решения по делу о признании недействительными соответствующих актов органов государственной власти.

Предусмотренный механизм задуман таким образом, чтобы должник, столкнувшийся с дефицитом денежных средств ввиду необоснованно низких тарифов на продаваемые им товары, мог приостановить процедуру банкротства на время оспаривания соответствующих актов в судах.

Предусмотренный механизм задуман таким образом, чтобы должник, столкнувшийся с дефицитом денежных средств ввиду необоснованно низких тарифов на продаваемые им товары, мог приостановить процедуру банкротства на время оспаривания соответствующих актов в судах. Тем самым должник, сохраняя имущество, появляющиеся у него при возбуждении дела о банкротстве, включая мораторий на удовлетворение требований кредиторов, может продолжать оспаривать необоснованные тарифные решения, приобретая возможность на финансовое оздоровление через отмену незаконных тарифов и возмещение неучтенных в тарифе затрат. Примечательно, что судебная практика также не содержит примеров успешного обращения должников — субъектов естественной монополии за защитой в порядке предусмотренном статьей 199 Закона о банкротстве. □

Библиография

1. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».
2. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».
3. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 122-ФЗ «Об особенностях несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса».
4. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».
5. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20 ноября 2014 г. по делу № А41-10304/10.

© Попелюк А., 2016, e-mail: apopelyuk@lidings.com