

А. И. Коновалов\*

## НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ИМУЩЕСТВА ГРАДООБРАЗУЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РАМКАХ ПРОЦЕДУР БАНКРОТСТВА

Наследием советской экономики является проблема моногородов, которые представляют собой поселения, образованные вокруг одного или двух предприятий. Проблема банкротства градообразующих организаций (и связанное с ней выделение особенностей признания их несостоятельными) характерна именно для российской экономики. В литературе отмечается, что понятие «градообразующая организация» как таковое отсутствует в терминологии других законодательств, в связи с чем отсутствуют и какие-либо особенности признания несостоятельными должников, которые по российскому законодательству могут быть отнесены к градообразующим.<sup>1</sup>

Актуальность указанной проблемы связана, во-первых, с тем, что крупных предприятий, с деятельностью которых связано значительное количество людей, в России очень много, во-вторых, с тем, что некоторая их часть является нерентабельной, поскольку само их появление было следствием экстенсивного пути развития экономики. При этом многие предприятия-гиганты действовали в течение нескольких десятилетий без какой-либо модернизации (зачастую на протяжении всего этого времени являясь убыточными), что, естественно, делает маловероятной возможность их функционирования в условиях рыночной экономики. С этой точки зрения логично было бы признать целесообразность объявления банкротами и ликвидации предприятий, не способных рентабельно функционировать (такой позиции совершенно справедливо придерживается Закон «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>2</sup> (далее — Закон о банкротстве) в отношении большинства юридических лиц). Для определенных категорий крупных юридических лиц действующий закон делает исключение, устанавливая особые правила производства по делу об их несостоятельности. Связано это с тем, что на первый план в случаях банкротства градообразующих должников выходит социальная проблема, вызванная тем, что от деятельности определенного юридического лица может зависеть жизнедеятельность целого населенного пункта или значительной его части.<sup>3</sup>

По данным экспертов, в России свыше 900 градообразующих предприятий производят примерно  $\frac{1}{3}$  всего объема ВВП страны. Эти предприятия связаны с экономикой 467 городов и 332 поселков городского типа, где в общей сложности проживает 24,5 млн

---

\* Коновалов Александр Иванович — кандидат юридических наук, доцент, Северо-Кавказский филиал ФБГОУ ВПО «Российская Академия правосудия»; e-mail: konovalov54@yandex.ru

© А. И. Коновалов, 2013

<sup>1</sup> Телюкина М. В. Особенности производства по делу о несостоятельности градообразующего должника // Законодательство. 1999. № 1.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. 2002. Ст. 4190.

<sup>3</sup> Там же.

человек (17 % населения страны).<sup>4</sup> В условиях финансовой нестабильности именно моногорода оказались наиболее социально уязвимыми.

Только в период 2002–2005 гг. банкротами стали более 100 градообразующих предприятий. Такие данные привел президент Торгово-промышленной палаты России Евгений Примаков.<sup>5</sup> По последним данным, до 40 % градообразующих организаций оказались в состоянии неплатежеспособности.<sup>6</sup> Банкротство угрожает прежде всего бывшим оборонным предприятиям, карьерам и шахтам, а также заводам, производившим сложные станки и оборудование.

«Ленинградсланец» — одно из самых крупных сланцедобывающих предприятий в мире, ежегодно добывавшее 1,24 млн тонн горючего сланца. Выручка в 2003 г. составила более 23 млн долларов. При этом парадоксальным образом вместо ожидаемой прибыли окончательным итогом деятельности предприятия стал убыток более чем на 2,2 млн рублей. Аналогично дела шли и в последующие годы. С каждым годом увеличивались затраты и объемы долгов. Итог — от предприятия отворачиваются инвесторы, «Ленинградсланец» — в аутсайдерах на конкурентном рынке, и тысячи рабочих фактически оказываются на улице.<sup>7</sup>

Весной 2012 г. началось рассмотрение дела о введении процедуры банкротства в отношении ОАО «Павловскгранит». От решения зависит благополучие многих людей, работающих на градообразующем предприятии. Собственник не расплатился по кредиту со Сбербанком и, похоже, платить не хочет. У Сбербанка остались лишь судебные методы воздействия.<sup>8</sup>

Информация электронных СМИ о банкротстве градообразующих организаций иногда напоминает военные сводки. Так, в Кировской области судебные разбирательства по поводу банкротства завода «Эликон» длятся с 12 января 2010 г., когда в Арбитражный суд Кировской области поступило первое исковое заявление от завода о признании его банкротом.

9 февраля 2010 г. было принято решение отложить судебное разбирательство в связи с отсутствием дополнительных материалов к делу. Примерно в это же время кредитор «Эликона» Сбербанк России просит признать бумажную фабрику банкротом и заявляет долг в сумме 98 млн 917 тыс. 828 рублей. Суд это заявление удовлетворил и ввел процедуру наблюдения на предприятии-должнике.

14 октября 2010 г. Арбитражный суд Кировской области выносит решение по первому заявлению, от самого «Эликона». Сумма требований кредиторов тогда составила 690 млн 623 тыс. 212 рублей.

Напомним, что в первый раз «Эликон» был закрыт из-за кризиса еще в октябре 2008 г. Уже тогда в поселке были отключены отопление и горячая вода. 21 марта 2009 г. ситуация на заводе дошла до «точки кипения» — в поселке Мурыгино прошел митинг, в котором приняли участие более тысячи человек, оставшихся без работы и получивших огромные счета за услуги ЖКХ. В 2010 и в начале 2011 г. ситуация с градообразующим предприятием не разрешилась. Проблем становилось все больше, завод толком

---

<sup>4</sup> Завод встал — и город лег // Новая газета. 2009. № 27.

<sup>5</sup> Эл. ресурс: <http://uralpress.ru/fin/news?id=3463>. Вхождение: 30.04.2012.

<sup>6</sup> Эл. ресурс: <http://www.youtube.com/watch?v=emcKCCrd0Cc>. Вхождение 20.04.2012.

<sup>7</sup> Новости Петербурга // [http://www.lawlinks.ru/view\\_data.php?id=22950](http://www.lawlinks.ru/view_data.php?id=22950)

<sup>8</sup> Московский Комсомолец. 2012. 7 марта.

не работал. Постоянные смены руководства фабрики не дали должного результата. Жители вновь чуть не остались без отопления, несмотря на то что в поселок пришло областное предприятие КОГУП «Облкоммунсервис» для обеспечения поддержки поселка и его жителей.

Стрижевский «Силикат», вятскополянский «Молот», теперь мурыгинский «Эликон» — градообразующие предприятия Кировской области один за другим терпят крах и банкротство. Что будет с поселком Мурыгино без градообразующего предприятия, остается лишь гадать. Сможет ли правительство Кировской области и Правительство РФ оказать весомую поддержку, пока неизвестно.<sup>9</sup> Приходится только удивляться терпению жителей моногородов, оказавшихся заложниками недобросовестных управленцев и порочной экономической политики.

Таким образом, проблема банкротства градообразующих организаций в России более чем очевидна и затрагивает миллионы граждан. Ее решение в правовом поле целиком зависит от состояния правового регулирования отношений, возникающих в сфере несостоятельности. При этом искусство законодателя состоит как раз в том, чтобы не «гасить пожар», а предвидеть неблагоприятное развитие общественных отношений и предлагать заранее правовые конструкции, призванные такие отношения гармонизировать.

Оценивая существующее правовое регулирование отношений в сфере несостоятельности градообразующих организаций, мы приходим к выводу о том, что Закон о банкротстве 2002 г. в его нынешней редакции недостаточно четко определяет роль государства в защите интересов жителей моногородов.

Начнем с того, что градообразующей организацией в силу ст. 169 Закона о банкротстве признается юридическое лицо, численность работников которого составляет не менее двадцати пяти процентов численности работающего населения соответствующего населенного пункта. Сразу возникает вопрос: как и кто будет подсчитывать количество всех работающих граждан в данном населенном пункте? Если законодатель имел в виду данные переписи населения, то нужно было в Законе так и сформулировать п. 1 ст. 169: «...не менее двадцати пяти процентов работающего населения, по данным последней переписи». Кстати, ранее действовавший Закон о банкротстве<sup>10</sup> повышал «планку» доли работников (с членами их семей) градообразующей организации до половины населения.

Далее в п. 2 ст. 169 Закона № 127 правила об особенностях банкротства градообразующих организаций распространены на все крупные предприятия (свыше пяти тысяч работников). Это представляется абсурдным, ведь градообразующие и крупные предприятия — разные категории. Далекое не всегда крупное предприятие является градообразующим, и его банкротство (неприятная, конечно, ситуация) вовсе не обязательно порождает столь негативные социальные последствия. Кроме того, крупная организация может иметь филиалы и отдельные производства в различных городах и поселках. Думается, в Законе следовало бы развести особенности банкротства градообразующих организаций и просто крупных организаций по разным параграфам.

Главные особенности рассмотрения дела о банкротстве градообразующей организации состоят в следующем.

---

<sup>9</sup> Эпопея «Эликона»: еще одно градообразующее предприятие — банкрот // [http://zdorovie43.gorodkirov.ru/article\\_view?a\\_id=21192](http://zdorovie43.gorodkirov.ru/article_view?a_id=21192)

<sup>10</sup> Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (утратил силу).

Во-первых, к участию в деле обязательно привлекается орган местного самоуправления и, по усмотрению арбитражного суда, — Российская Федерация в лице органа исполнительной власти и органы исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (п. 1–2 ст. 170 Закона).

Во-вторых, допускается поручительство публично-правовых образований по обязательствам должника. Поручительство по обязательствам должника может быть дано Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в лице их уполномоченных органов (п. 1 ст. 171 Закона).

В-третьих, Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование 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 способом (п. 1 ст. 174 Закона).

Итак, к участию в деле обязательно привлекается муниципальное образование. Это понятно: дети ходят в школы, есть муниципальные коммуникации, энергетическая сеть и все хозяйство поселения завязано на должника. Но почему же привлечение к делу о банкротстве государства отнесено на усмотрение суда? Это явное упущение, причем именно Российская Федерация в первую очередь должна обязательно привлекаться к участию в деле, а уже затем — муниципальное образование. Дело в том, что у такого муниципального образования денег нет, поэтому сразу отпадает всякое поручительство с его стороны и тем более погашение долгов. Основываясь на этих простых и ясных соображениях, мы отмечаем необходимость соответствующих корректировок ст. 171 и 174 Закона.

Государство в качестве участника дела о банкротстве градообразующей организации играет роль донора: дает поручительство и платит по долгам. Это также понятно: тысячи людей смотрят жалобно и протягивают руки за куском хлеба. Но возникает вопрос: а что происходит после финансового оздоровления и восстановления платежеспособности с помощью государственных денег? Ничего особенного! Старый менеджмент снова в седле и может продолжать потихоньку поворачивать финансовые потоки в нужное русло (т. е. в свой карман). В Законе о банкротстве ничего не говорится об ответственности управленцев спасенного государством предприятия, о каких-либо гарантиях возврата государственных средств.

Вместо этого Закон допускает в рамках финансового оздоровления и внешнего управления продажу предприятия. Кому? Да, по всей видимости, новому «успешному хозяйственнику», который быстро добьет большое предприятие. Но надо отдать должное мудрости законодателя! Не просто продажа, а продажа с обязательством сохранить не менее 50 % рабочих мест (п. 2 ст. 175 Закона)! То-то радость будет в семьях других 50 %!

Не пора ли трезво взглянуть на ситуацию с моногородами? Неужели не ясно, что назрела радикальная реформа законодательства о банкротстве градообразующих организаций? На наш взгляд, такая реформа должна решить принципиальный вопрос: что важнее — социальное благополучие миллионов или неприкосновенность собственности кучки управленцев.

В основу участия государства в деле о банкротстве градообразующей организации должно быть положено право национализации имущества должника. В отношении государственных унитарных предприятий Закон о банкротстве вообще не должен применяться, так как он предназначен для регулирования отношений банкротства коммерческих негосударственных организаций. По-видимому, банкротство унитарных

предприятий и организаций с участием государства должно регулироваться специальным Законом, ведь есть же специальный Закон о банкротстве кредитных организаций.

Почему национализация и что она дает? Прежде всего, при национализации упрощаются расчеты с кредиторами и многие обязательства должника прекратятся совпадением должника и кредитора в одном лице. Затем, государство — хоть и не самый эффективный собственник, зато в состоянии обеспечить минимальный порядок в управлении имуществом и погасить сразу же долги по зарплате. Наконец, при национализации имущества проблемных градообразующих организаций будет достигнут позитивный социальный эффект: население восстановит доверие к публичной власти, а это вовсе не пустяк в свете событий весны 2012 г.

В свете изложенного отпадает проблема поручительства государства. При отсутствии вероятности восстановления платежеспособности градообразующего должника (это решает собрание кредиторов) суд должен сразу вводить государственное внешнее управление на срок до одного года. В качестве внешнего управляющего по представлению соответствующего государственного органа арбитражный суд назначает государственного служащего, и в этом проявится еще одна особенность процедур банкротства градообразующей организации. В период внешнего управления проводится инвентаризация и оценка имущества должника, а также готовятся документы о передаче имущества должника в государственную собственность. Судя по тексту Проекта изменений в ГК РФ (ст. 272), для национализации имущества градообразующей организации в каждом случае понадобится отдельный Закон.

Производство по делу должно оканчиваться переходом права собственности на имущество должника к государству (национализацией), поскольку государство не может быть несостоятельным.

Национализация в предлагаемом нами варианте должна осуществляться по следующей модели: она, безусловно, проводится принудительно, должнику выплачивается только разница между стоимостью имущества и суммой долгов, которые принимает на себя государство. Если долги оцениваются выше стоимости имущества должника, последний не получает ничего. Гарантией защиты интересов государства в делах о банкротстве градообразующих организаций должно быть закрепление в Законе о банкротстве обязанности передачи финансовых документов должника в правоохранительные органы для проверки на предмет наличия в действиях управленцев состава преступлений, именуемых «преднамеренное банкротство» и «хищение».

Основная задача, решаемая национализацией градообразующих предприятий, — восстановление нормальной жизни населения моногородов. В этих целях государство должно вложить деньги (и немалые) в модернизацию производства, обучение персонала, перепрофилирование предприятий на выпуск конкурентоспособной продукции. Но это намного выгоднее сегодняшнего «тушения пожара» в социальной сфере.

Национализация имущества градообразующей организации должна быть обратной. Вложив деньги в налаживание производства, государство должно уступить место частному собственнику, как более эффективному и рачительному хозяину. В связи с этим Закон о банкротстве должен быть дополнен также положениями о возможности реприватизации национализированных градообразующих предприятий.

Статья поступила в редакцию 21 декабря 2012 г.